ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.7.2024 г.
COM(2024) 348 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

за напредъка по прилагането на Директива (ЕС) 2016/2284 за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива (ЕС) 2016/2284 за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители (Директивата) е един от законодателните инструменти, които допринасят за постигане на целите за 2030 г. на Плана за действие за нулево замърсяване ([1]) по отношение на замърсяването на въздуха. В нея се определят задължения за намаляване на емисиите за всяка държава — членка на ЕС, за периода 2020—2029 г., както и по-амбициозни задължения, считано от 2030 г. Директивата е насочена към пет замърсителя на въздуха, които оказват значително отрицателно въздействие върху човешкото здраве и околната среда, а именно: серен диоксид (SO_2); азотни оксиди (NO_x); неметанови летливи органични съединения (НМЛОС); амоняк (NH_3); и фини прахови частици ($ПЧ_{2,5}$).

Директивата влезе в сила на 31 декември 2016 г., като отмени Директива 2001/81/ЕО ([2]) относно националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители, считано от 1 юли 2018 г. В нея се определят национални задължения за намаляване на емисиите на замърсители, изразени като процент от емисиите на всеки замърсител през базисната 2005 година. Тези задължения се прилагат от 2020 г. насам, като през 2022 г. за първи път бяха докладвани данни за емисиите.

Задълженията за намаляване на емисиите за периода 2020—2029 г. съгласно Директивата съответстват на задълженията за намаляване на емисиите от 2020 г. нататък, поети от ЕС и неговите държави членки съгласно преразгледания Протокол от Гьотеборг ([3]) към Конвенцията на ИКЕ на ООН за въздуха ([4]). С Директивата тези международни задължения се транспонират в правото на ЕС и се определят по-амбициозни задължения за периода след 2030 г.

Директивата се отнася до общите национални емисии. Тя е част от правната уредба на ЕС за чист въздух, наред с директивата(ите) на ЕС за качеството на атмосферния въздух ([5]) и законодателството на ЕС, регулиращо замърсяването на въздуха при източника ([6]). Ефективното прилагане на законодателството за чист въздух е от

([1]) COM(2021) 400.

([2]) Директива 2001/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 г. относно националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители (ОВ L 309, 27.11.2001 г., стр. 22).

([3]) Протокол от 1999 г. към Конвенцията за трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния за намаляване на подкиселяването, еутрофикацията и тропосферния озон, изменен на 4 май 2012 г. (изменен Протокол от Гьотеборг). http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html

([4]) Конвенция от 1979 г. за трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния (Конвенцията за въздуха). https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html

([5]) Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (ОВ L 152, 11.6.2008 г.) и Директива 2004/107/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 2004 г. относно съдържанието на арсен, кадмий, живак, никел и полициклични ароматни въглеводороди в атмосферния въздух (ОВ L 23, 26.1.2005 г.). На 26 октомври 2022 г. Комисията предложи да се преразгледат тези директиви (COM(2022) 542 final/2). В началото на 2024 г. Съветът и Парламентът постигнаха политическо споразумение относно преразгледана директива (https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/).

([6]) Общ преглед можете да намерите на адрес: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/air-pollution-key-sectors_en?prefLang=bg

основно значение за постигането на двете свързани с въздуха цели за 2030 г., заложени в Плана за действие за нулево замърсяване, а именно: i) намаляване с повече от 55 % на въздействието на замърсяването на въздуха върху здравето (изразено като случаи на преждевременна смърт поради замърсяване с $ПЧ_{2,5}$) в ЕС; и ii) намаляване с 25 % на областта от екосистемите, чието биологично разнообразие е застрашено от замърсяването на въздуха (в сравнение с нивата от 2005 г.).

Държавите членки бяха задължени до 1 юли 2018 г. да транспонират напълно (т.е. да интегрират в националното си законодателство) Директива (ЕС) 2016/2284.

Комисията предприе последващи действия в осемте случая на забавено съобщаване на транспонирането на Директивата с официални уведомителни писма в съответствие с член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Впоследствие и осемте преписки бяха прекратени.

Комисията провери съответствието на националните мерки, за които бе уведомена, и образува девет производства за установяване на нарушения на основание, че националното законодателство не е в съответствие с изискванията на Директивата. Впоследствие всички тези производства бяха прекратени с изключение на едно ([7]).

Съгласно член 11, параграф 1 от Директивата Европейската комисия е длъжна да уведомява Европейския парламент и Съвета за постигнатия напредък по прилагането.

Първият доклад за прилагането на Директивата беше представен през 2020 г. ([8]). Настоящият втори доклад е изготвен четири години след предишния, както се изисква съгласно член 11 от Директивата. В него е представен постигнатият до момента напредък по прилагането на Директивата и е направена оценка на нейния принос за постигане на целите, посочени в член 1. По-конкретно съгласно член 11, параграф 1 от Директивата Комисията е длъжна да докладва за напредъка по отношение на:

- индикативните нива на емисиите и задълженията за намаляване на емисиите, посочени в член 4, и когато е приложимо — причините за неизпълнението;
- нивата на качеството на атмосферния въздух в съответствие с насоките относно качеството на въздуха, публикувани от Световната здравна организация;
- целите на Съюза в областта на биологичното разнообразие и екосистемите в съответствие със Седмата програма за действие за околната среда.

Съгласно член 11, параграф 1 от Комисията се изисква също така:

- да определи допълнителни мерки, необходими на равнището на Съюза и на държавите членки за постигане на тези цели;
- да докладва относно използването на фондовете на Съюза за подпомагане на мерките, предприети с оглед да се постигне съответствие с целите на Директивата;
- да представи резултатите от проверката на Комисията на националните програми за контрол на замърсяването на въздуха и техните актуализации съгласно член 10, параграф 1, трета алинея;

([7]) Производството, което все още е в ход, е срещу Полша (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/INF_21_2743).

([8]) COM(2020) 266 final.

– да извърши оценка на въздействието на Директивата върху здравето, околната среда и в социално-икономически план.

Освен това съгласно член 11, параграф 2 от Комисията се изисква да проучи необходимостта от допълнителни действия, включително евентуални законодателни мерки, когато докладът показва, че неизпълнението на индикативните нива на емисиите и задълженията за намаляване на емисиите може да е резултат от неефективното законодателство на Съюза за контрол на замърсяването на въздуха при източника, включително прилагането му на равнището на държавите членки.

Планираният за края на 2024 г. четвърти обзор на мерките за чистота на въздуха, който следва предишните издания ([9]), ще допълни настоящия доклад, като осигури информация за траекторията на съответствието. По-конкретно в обзора на мерките за чистота на въздуха за 2024 г. ще бъде представена подробна аналитична оценка на степента, в която държавите членки и ЕС като цяло постигат напредък по изпълнението на изискванията на Директивата за намаляване на емисиите и подобряване на качеството на въздуха, като по този начин се намалява въздействието върху човешкото здраве и околната среда, както и оценка на разходите и ползите от необходимите мерки и очакваните въздействия.

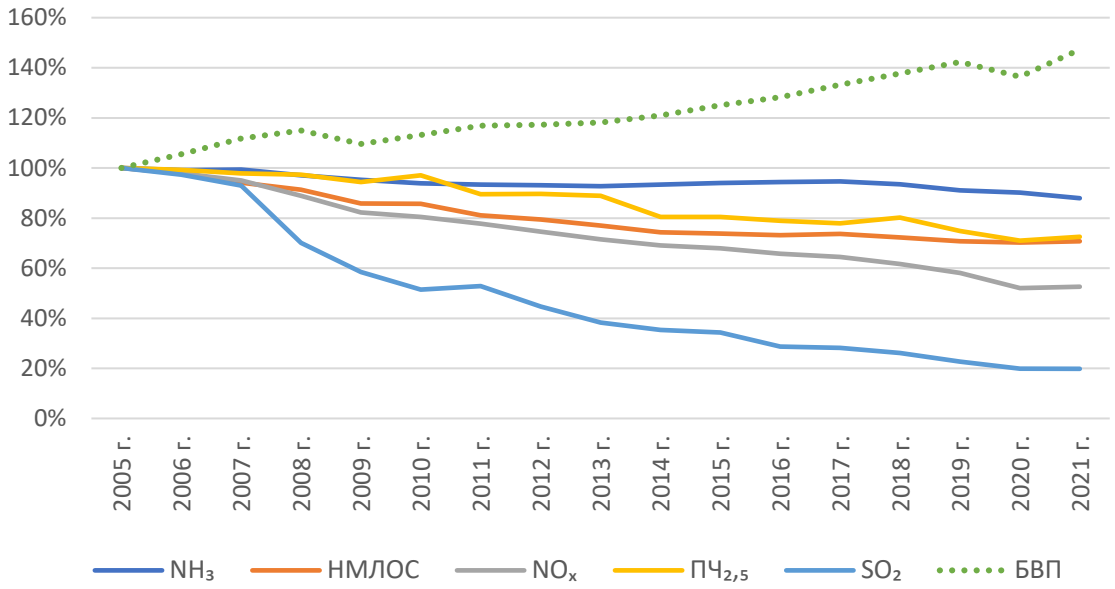
2. Предходно и прогнозирано изпълнение на задълженията за намаляване на емисиите

2.1. Постигнато до момента намаляване на емисиите и проверки на съответствието

Основното задължение за държавите членки, както е посочено в Директивата, е да се намалят емисиите на замърсителите на въздуха SO_2, NO_x, НМЛОС, NH_3 и $ПЧ_{2,5}$ за периода 2020—2029 г. и от 2030 г. нататък. Задълженията на държавите членки за намаляване на емисиите са изразени като проценти от нивата на емисиите от 2005 г. Промените в емисиите на тези замърсители на равнището на ЕС са показани на фигура 1, като от нея е видно, че емисиите на всички замърсители с изключение на амоняка значително са намалели с течение на времето. Зад това обаче се крият различия между държавите членки, като промените с течение на времето са подробно описани в публикациите на Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) ([10]).

([9]) Всички те са достъпни на адрес: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/clean-air-outlook_en?prefLang=bg.

([10]) За тенденциите при замърсителите по държави вж.: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/necd-directive-data-viewer-7. За най-актуалните данни за това колко остава до постигането на съответствие по държави членки и за обща оценка на напредъка, вж.: https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2023.



Фигура 1: Тенденции през периода 2005—2021 г. при емисиите в ЕС на NH_3, $ПЧ_{2,5}$, НМЛОС, NO_X и SO_2, изразени като проценти от нивата от 2005 г., спрямо БВП на държавите — членки на ЕС, изразен като процент от БВП от 2005 г. (източник: https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2023)

Въз основа на инвентаризациите на емисиите, които държавите членки докладват ежегодно съгласно Директивата, Комисията проверява спазването на задълженията за намаляване на емисиите. Инвентаризациите съдържат данни за емисиите с двугодишно изоставане. Най-новите инвентаризации, докладвани от държавите членки през февруари 2024 г., включват данни за емисиите от 2022 г. Следователно през 2022 г. Комисията за първи път провери спазването от държавите членки на задълженията за намаляване на емисиите въз основа на прегледаните данни за емисиите от 2020 г.

Както е показано в таблица 1, цялостното спазване е относително добро за всички замърсители с изключение на амоняка. През 2022 г. Комисията установи 19 случая на неспазване, разпределени между 14 държави членки ([11]). Макар че е установено неспазване по отношение на всеки от петте замърсителя, повечето случаи на неспазване се отнасят до амоняка. В съответствие с това Комисията изготви официални уведомителни писма до въпросните 14 държави членки ([12]).

Извършената през 2023 г. оценка на съответствието въз основа на прегледаните данни от 2021 г. сочи, че повечето случаи на неспазване не са намерили решение, както и че са допуснати още няколко нарушения ([13]). Комисията предприе

([11]) България, Дания, Ирландия, Испания, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Австрия, Полша, Португалия, Румъния и Швеция.

([12]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/inf_23_142

([13]) Хърватия не успя да представи своята инвентаризация на емисиите през 2023 г. и съответно получи официално уведомително писмо. Поради това тя не е включена в оценката на съответствието за емисиите от 2021 г.

съответните последващи действия, като през ноември 2023 г. изготви още три ([14]) официални уведомителни писма и девет ([15]) мотивирани становища ([16]).

Таблица 1: Преглед на неспазването на задълженията за намаляване на емисиите въз основа на данни от 2020 и 2021 г.

Замърсител	**Държава членка, която не спазва задълженията през 2020 г.***	**Държава членка, която не спазва задълженията през 2021 г.†**
NH_3	11 държави членки: AT, BG, DK, ES, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE	10 държави членки: AT, BG, DK, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE
$ПЧ_{2,5}$	3 държави членки: HU, LT, RO	3 държави членки: HU, PL, RO
НМЛОС	2 държави членки: LT, PL	3 държави членки: LT, LU, PL
NO_x	2 държави членки: LT, RO	2 държави членки: LT, RO
SO_2	1 държава членка: CY	1 държава членка: CY

*В съответствие с инвентаризациите, докладвани от държавите членки през 2022 г. (на които се основават официалните уведомителни писма, изготвени през януари 2023 г.).

†В съответствие с инвентаризациите, докладвани от държавите членки през 2023 г. (на които се основават официалните уведомителни писма и мотивираните становища, изготвени през ноември 2023 г.).

Инвентаризациите трябва да бъдат с добро качество, за да е надеждна оценката на съответствието. Комисията следи отблизо качеството на инвентаризациите и подкрепя усилията на държавите членки да ги подобрят (вж. раздел 5.1 от настоящия доклад), включително като прави и публикува прегледи на национални инвентаризации ([17]), както и като осигурява подкрепа за изграждането на капацитет.

При прегледа на национални инвентаризации Комисията проверява прозрачността, точността, съгласуваността, съпоставимостта и пълнотата на предоставената информация.

Съгласно прегледа от 2023 г. ([18]) качеството на инвентаризациите е било добро за повечето държави членки, но има известни разлики между държавите, като някои инвентаризации са със значително по-ниско качество. Съществуват значителни възможности за подобрения във всички сектори и по отношение на всички замърсители, които включват:

– надценени или подценени емисии и несъответствия в рамките на динамичните редове на данните;
– липса на прозрачност относно методиките и преизчисленията в сравнение с предишни инвентаризации;

([14]) Люксембург, Полша и Румъния.
([15]) България, Кипър, Ирландия, Унгария, Латвия, Литва, Австрия, Португалия и Швеция.
([16]) Производства за установяване на нарушения от месец ноември (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/inf_23_5380).
([17]) Вж.: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/emissions-inventories_en?prefLang=bg&etrans=bg.
([18]) Вж. оценката за целия ЕС в хоризонталния доклад за преглед: https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/a43a894a-191f-42c1-bb45-5dfc696ebdb3/details?download=true.

– необходимост от по-усъвършенствани методи за изчисляване на емисиите за основните източници на емисии, както и за анализ на неопределеността.

При прегледа на данните от инвентаризациите се оценява не само качеството на данните от инвентаризациите, а и дали може да бъде прието заявлението на съответната държава членка за възможност за гъвкавост съгласно член 5 от Директивата. В член 5, параграф 1 се посочват условията, съгласно които държавите членки могат да коригират своите инвентаризации. По-специално може да се извърши корекция, когато съответната държава членка прилага усъвършенствани методи за инвентаризация съгласно научните познания след първоначалното изготвяне на документите във връзка със задълженията за намаляване на емисиите.

През 2021 г. една държава членка подаде нови заявления за корекции, докато няколко други подадоха повторно заявления за одобрени преди това корекции. Считано от подаването на инвентаризациите за 2022 г., броят на заявленията за възможност за гъвкавост е намалял значително. Това се дължи на въвеждането на задължения за намаляване на емисиите, изразени като процент, докато одобрените преди това корекции са били свързани с таваните за емисии (които все още са се прилагали съгласно Директива 2001/81/ЕО, както е определено в преходната разпоредба по член 21, параграф 2 от Директивата) и съответно вече не са валидни. След тази промяна през 2022 г. беше получено само едно заявление за корекция по член 5, параграф 1, което впоследствие беше одобрено и бе подадено повторно през 2023 г. като одобрено преди това заявление. Дотук Комисията не е получавала заявления за никоя от другите възможности за гъвкавост, посочени в член 5 от Директивата.

2.2. Прогнозирано изпълнение на задълженията за намаляване на емисиите за периода 2020—2029 г. и от 2030 г. нататък.

В член 10, параграф 2 от Директивата се изисква от държавите членки да представят на всеки две години прогнози за емисиите на замърсители на въздуха за 2020, 2025 и 2030 г. ([19]), за да се прецени степента, в която са напът да изпълнят своите задължения за намаляване на емисиите за периода 2020—2029 г. и от 2030 г. нататък. Прогнозните нива на емисиите за 2025 г. също така се оценяват спрямо линейна траектория между задълженията за намаляване на емисиите за периода 2020—2029 г. и тези за 2030 г. (съгласно член 4, параграф 2 от Директивата). Прогнозите трябва да обхващат сценарий „при взети мерки“ (който включва само съществуващи мерки) и, ако е приложимо, сценарий „при взети допълнителни мерки“ (съществуващи мерки и планирани допълнителни мерки) ([20]). Ако дадена държава членка прогнозира, че ще изпълни всичките си задължения за намаляване на емисиите със съществуващите мерки, не се изисква сценарий „при взети допълнителни мерки“. Комисията също така прави свое собствено моделиране, което допълва прогнозите на държавите членки с цел оценка на перспективите за съответствие при отделните сценарии. Резултатите от това моделиране са обобщени в третия обзор на мерките за чистота на въздуха ([21]).

([19]) Член 10, параграф 2 се отнася до таблица B от приложение I към Директива (ЕС) 2016/2284, в която се описват подробно изискванията за докладване за емисиите и прогнозите.

([20]) Член 8, параграф 5 от Директива (ЕС) 2016/2284 се отнася до част 2 от приложение IV към посочената директива, в която се описват подробно изискванията за прогнозите.

([21]) COM(2022) 673 final.

Най-новите доклади на държавите членки бяха подадени през 2023 г. 22 държави членки ([22]) представиха прогнози достатъчно рано, така че да бъдат прегледани подробно ([23]). При сценария „при взети мерки“ неспазване се прогнозира най-често за задълженията за намаляване на емисиите на NH_3 (както за периода 2020—2029 г., така и за периода от 2030 г. нататък), с което се подчертава необходимостта от допълнителни мерки, насочени към емисиите на NH_3. По отношение на НМЛОС, NO_x и $ПЧ_{2,5}$ са налице подобни прогнози за неспазване. С изключение на няколко конкретни случая, изпълнението на задълженията за намаляване на емисиите на SO_2 понастоящем не изглежда да е проблем в ЕС.

При сценария „при взети мерки“ анализът показва също така, че прогнозите за 13 държави членки ([24]) са, че ще изпълнят през 2025 г. *всички* задължения за намаляване на емисиите за периода 2020—2029 г., докато по отношение на поетите задължения за 2030 г. броят им спада на осем ([25]) (вж. приложение 1 към настоящия доклад). Всички държави членки, които не изпълняват своите задължения за намаляване на емисиите със съществуващите мерки, трябва да въведат допълнителни мерки. Въпреки това две държави членки, които прогнозират неспазване на едно или повече задължения за намаляване на емисиите в своя сценарий „при взети мерки“, не са докладвали сценарий „при взети допълнителни мерки“ ([26]).

Паралелно с това четири от 15-те държави членки, докладвали сценарий „при взети допълнителни мерки“ ([27]), все още не прогнозират спазване на всички задължения за намаляване на емисиите нито през 2025 г., нито през 2030 г. ([28]). Тези държави членки (заедно с държавите членки, които прогнозират неспазване при сценарий „при взети мерки“ и не са докладвали сценарий „при взети допълнителни мерки“) ще трябва да въведат допълнителни мерки, за да изпълнят своите задължения за намаляване на емисиите.

Представените от държавите членки прогнози също така бяха оценени спрямо линейната траектория за намаляване между задълженията за намаляване на емисиите за периода 2020—2029 г. и тези за 2030 г. (съгласно член 4, параграф 2 от Директивата). Макар че 13 държави членки прогнозират, че емисиите им през 2025 г. ще бъдат в съответствие със задълженията за намаляване на емисиите за периода 2020—2029 г. при сценарий „при взети мерки“, техният брой спада на осем ([29]) при съпоставяне с линейната траектория за намаляване през 2025 г. (при този анализ се

([22]) Хърватия не представи прогнози през 2023 г. (и съответно получи официално уведомително писмо), докато Испания, Унгария и Словения представиха прогнози твърде късно (след 15 май 2023 г., т.е. два месеца след законовия краен срок за докладване), а Португалия подаде отново прогнозите си за 2021 г. Поради това не бе възможно да се извърши проверка на качеството на тези прогнози като част от подробния технически преглед и те не са включени в обобщението в настоящия доклад. Тъй като Германия представи своите прогнози след 26 април 2023 г., но преди 15 май 2023 г., нейните данни бяха прегледани, но не толкова подробно.

([23]) Подробно обобщение на прегледа на прогнозите за 2023 г. може да бъде намерено в хоризонталния доклад за преглед.

([24]) Белгия, България, Кипър, Чехия, Германия, Дания, Франция, Гърция, Италия, Малта, Нидерландия, Словакия и Финландия.

([25]) Белгия, Кипър, Чехия, Дания, Гърция, Италия, Нидерландия и Финландия.

([26]) Австрия и Швеция.

([27]) Вж. глава 3.3 от хоризонталния доклад за преглед от 2023 г.

([28]) За 2025 г.: Естония, Ирландия, Литва и Полша. За 2030 г.: България, Ирландия, Люксембург и Малта.

([29]) Белгия, Кипър, Чехия, Дания, Гърция, Италия, Нидерландия и Финландия.

използва сценарият „при взети мерки“, тъй като ще има много малко време за постигане на въздействие с допълнителни мерки до 2025 г.).

Прогнозите трябва да бъдат с добро качество, за да е надеждна оценката на бъдещия риск от неспазване. Това също така позволява на държавите членки да приемат добре насочени допълнителни мерки, отнасящи се до секторите и източниците на замърсяване, по отношение на които са необходими повече усилия. Комисията извършва преглед на прогнозите за емисиите на държавите членки за всеки цикъл на докладване (на всеки две години) ([30]) и взема предвид най-новите насоки за докладване. През 2023 г. Комисията прие делегиран акт ([31]), с който се правят целенасочени изменения на две приложения към Директивата, съгласно които, считано от 2025 г., държавите членки са длъжни да използват най-новия образец ([32]) за докладване на прогнозите, приет съгласно Конвенцията на ИКЕ на ООН за въздуха. Това ще доведе до по-подробни прогнози за емисиите чрез разпределение на секторите за съответните източници по същия начин, по който се прави за инвентаризациите, като в резултат на това държавите членки ще разполагат с подобрена основа за изготвяне на целенасочени допълнителни мерки. Макар че през 2023 г. това все още не бе задължително, още тогава около половината държави членки докладваха своите прогнози, като използваха по-разпределената версия на образеца за представяне на прогнозите.

3. Анализ на националните програми за контрол на замърсяването на въздуха

3.1. Изпълнение на законовите изисквания

Съгласно член 6, параграф 1 от Директивата държавите членки са длъжни да приемат национална програма за контрол на замърсяването на въздуха (НПКЗВ), за да покажат как възнамеряват да ограничат годишните си антропогенни емисии с оглед на поетите от тях задължения за намаляване на емисиите. НПКЗВ представлява основен инструмент за управление, който дава възможност на държавите членки да координират и съгласуват своите политики и мерки, за да гарантират изпълнението на националните задължения за намаляване на емисиите. Изготвянето на такава програма изисква консултация и участие на компетентните органи на различни равнища и в няколко различни сектора, като околна среда, селско стопанство, енергетика, климат, транспорт, промишленост и финанси. Поставя се специален акцент върху гарантирането на съгласуваността с плановете и програмите за всички съответни области на политиката. Освен това НПКЗВ представлява инструмент за съобщаване на политиките на държавите членки за контрол на замърсяването и за включване на обществеността в процеса на разработване на политики посредством консултации.

([30]) Вж.: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/national-air-pollution-control-programmes-and-projections_en?prefLang=bg.

([31]) Делегирана директива (ЕС) 2024/299 на Комисията от 27 октомври 2023 г. за изменение на Директива (ЕС) 2016/2284 на Европейския парламент и на Съвета относно методиката за докладване на прогнозните емисии на някои атмосферни замърсители.

([32]) Образецът съгласно приложение IV е на разположение на адрес: https://www.ceip.at/reporting-instructions/annexes-to-the-2023-reporting-guidelines.

В съответствие с член 6, параграф 10 от Директивата Комисията е определила формата на НПКЗВ в Решение за изпълнение (ЕС) 2018/1522 на Комисията ([33]), в което се определя задължителното и незадължителното съдържание въз основа на член 6 и част 1 от приложение III към Директивата. Допълнителните политики и мерки, избрани за приемане от държавите членки за по-нататъшно намаляване на емисиите, представляват съществена част от задължителното съдържание. Тези допълнителни политики и мерки трябва да бъдат докладвани чрез инструмента „EEA-PaM“ — уеб инструмент за политики и мерки, разработен от Европейската агенция за околна среда (ЕАОС). Комисията също така изготви насоки за разработването на НПКЗВ ([34]) в съответствие с член 6, параграф 9 от Директивата. Насоките подпомагат държавите членки при изготвянето на НПКЗВ в съответствие с посочения формат и с изискванията на Директивата. Първите НПКЗВ трябваше да бъдат представени до 1 април 2019 г. НПКЗВ трябва да се актуализират най-малко на всеки четири години и по-рано, ако нови данни налагат това. През 2023 г. редица държави членки трябваше да представят актуализирани НПКЗВ ([35]).

Поради значителните закъснения при представянето на първите НПКЗВ през февруари ([36]) и юли 2020 г. ([37]) бяха започнати производства срещу пет държави членки за установяване на нарушение поради забавено представяне на НПКЗВ. Впоследствие всички засегнати държави членки представиха своите НПКЗВ и производствата бяха прекратени.

След май 2020 г. (крайната дата за представянето на НПКЗВ, които следва да бъдат отчетени в първия доклад за прилагането) Комисията получи и анализира първите НПКЗВ от Гърция, Италия, Люксембург и Румъния, както и актуализирани НПКЗВ от Белгия, Кипър, Дания, Естония, Финландия и Франция. Наскоро Комисията също така получи актуализирани НПКЗВ от Нидерландия, Полша и Чехия, но към момента на изготвяне на настоящия доклад те все още не бяха анализирани подробно ([38]). Освен това Ирландия и Люксембург представиха актуализирани политики и мерки в съответствие с член 6, параграф 4, които са разгледани в следващия раздел.

От десетте НПКЗВ, получени от май 2020 г. насам, шест държави членки използваха общия формат за НПКЗВ ([39]), три го използваха частично ([40]), а една не го използва ([41]).

([33]) Решение за изпълнение (ЕС) 2018/1522 на Комисията от 11 октомври 2018 г. за определяне на общ формат за националните програми за контрол на замърсяването на въздуха съгласно Директива (ЕС) 2016/2284 на Европейския парламент и на Съвета за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители (ОВ L 256, 12.10.2018 г., стр. 87).

([34]) Съобщение на Комисията относно Ръководство за разработване на национални програми за контрол на замърсяването на въздуха съгласно Директива (ЕС) 2016/2284 на Европейския парламент и на Съвета за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители (ОВ C 77, 1.3.2019 г., стр. 1).

([35]) Тъй като не всички държави членки представиха първите си НПКЗВ до крайния срок — 1 април 2019 г., през цялата 2024 г. (и след това) ще продължат да се представят актуализации на НПКЗВ в съответствие с изискването за актуализиране на всеки четири години.

([36]) Гърция, Малта и Румъния.

([37]) Италия и Люксембург.

([38]) Съдържащият се в настоящия доклад анализ на НПКЗВ следва междинния хоризонтален доклад за преглед на НПКЗВ от 2023 г., който бе финализиран през декември 2023 г.

([39]) Белгия, Кипър, Финландия, Франция, Гърция и Люксембург.

([40]) Дания, Румъния и Италия.

([41]) Естония.

Съгласно член 6, параграф 5 от Директивата държавите членки трябва да се допитат до обществеността в съответствие с Директива 2003/35/ЕО ([42]) във връзка с проекта на НПКЗВ. От четирите държави членки, които представиха първите си НПКЗВ в периода, обхванат от настоящия доклад, три ([43]) проведоха обществена консултация, а една ([44]) не представи доказателства, че е проведена консултация. Две ([45]) от шестте актуализирани НПКЗВ бяха подложени на обществена консултация, в един случай ([46]) не става ясно дали е проведена консултация, а три ([47]) не съдържаха доказателства, че е проведена обществена консултация.

Що се отнася до докладването на задължителното съдържание на НПКЗВ, по-голямата част от анализираните документи го съдържат изцяло или със сравнително малки пропуски ([48]), но е налице цялостна липса на подробности относно допълнителните политики и мерки, което прави задълбочения анализ по-труден. Повечето държави членки предоставиха много малко информация относно незадължителното съдържание.

Прогнозите, които държавите членки използваха в своите НПКЗВ, в повечето случаи ([49]) съответстват на най-новите им представени данни за прогнозните емисии на замърсители на въздуха съгласно член 10, параграф 2 от Директивата. При три държави членки ([50]) бяха установени значителни несъответствия, а при една държава членка ([51]) — незначителни несъответствия. Надеждните и последователни прогнози са важни за изготвянето на добре насочени политики и мерки.

Всички НПКЗВ, които бяха получени от държавите членки, както и техните оценки са публикувани на уебсайта на Комисията ([52]).

3.2. Анализ на докладваните допълнителни политики и мерки

Държавите членки, които не са изпълнили или прогнозират, че няма да изпълнят своите задължения за намаляване на емисиите с настоящите политики, трябва да докладват в НПКЗВ допълнителните политики и мерки — както тези, които са обмислили да приемат, така и тези, които действително са избрали, за да изпълнят своите задължения. Това докладване трябва да бъде извършено посредством уеббазирания инструмент „EEA-PaM“, управляван от Европейската агенция за околна среда.

Разгледаните в настоящия раздел държави членки са тези, които са представили първата си или актуализирана НПКЗВ (Белгия, Кипър, Дания, Естония, Гърция, Финландия, Франция, Италия, Люксембург и Румъния), както и двете държави

([42]) Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за осигуряване участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда (ОВ L 156, 25.6.2003 г., стр. 17).
([43]) Люксембург, Румъния и Гърция.
([44]) Италия.
([45]) Дания и Финландия.
([46]) Франция.
([47]) Белгия, Кипър и Естония.
([48]) Белгия, Кипър, Дания, Естония, Финландия, Гърция, Италия и Румъния.
([49]) Белгия, Дания, Естония, Финландия, Франция и Румъния.
([50]) Кипър, Гърция и Италия.
([51]) Люксембург.
([52]) https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/national-air-pollution-control-programmes-and-projections_en?prefLang=bg

членки (Ирландия и Люксембург), представили актуализация само на политиките и мерките (съгласно член 6, параграф 4 от Директивата), както е посочено в раздел 3.1.

Доколко подробно докладват държавите членки за своите допълнителни политики и мерки зависи от държавата и от конкретната мярка. Въз основа на най-новия преглед на НПКЗВ и на политиките и мерките ([53]) е видно, че все още са налице няколко недостатъка, установени при предишните прегледи и обобщени в първия доклад за прилагането. Те включват:

– недостатъчна информация, за да се прецени дали политиките и мерките наистина са допълнителни и като такива биха помогнали на неспазващата задълженията държава членка да постигне съответствие; освен това за около една трета от политиките и мерките, докладвани като допълнителни при сценарий „при взети допълнителни мерки“, началните дати за изпълнението бяха доста преди 2023 г., което поставя под въпрос дали настина са „допълнителни“;
– липса на количествено определяне на въздействията от политиките и мерките за намаляване на емисиите (а когато е налице количествено определяне — липса на информация, за да се прецени дали са реалистични); както и
– в по-общ план и като се отчита, че качеството на докладването е различно при отделните държави членки, липса на информация относно изготвянето и насочеността на политиките и мерките, която би позволила да се оцени тяхната надеждност.

Тези проблеми са налице и при първите НПКЗВ, представени от държавите членки след доклада за прилагането от 2020 г. От тези държави Гърция не обмисли приемането на допълнителни политики и мерки, тъй като прогнозира, че ще изпълни всички свои задължения за намаляване на емисиите при сценарий „при взети мерки“, а Италия и Румъния избраха съответно 24 и 33 допълнителни политики и мерки, насочени към всички замърсители. Политиките и мерките в Италия са насочени най-вече към секторите на потреблението на енергия, селското стопанство и транспорта, а тези в Румъния — към секторите на потреблението на енергия, транспорта и промишлеността. Всички държави, представили първите си НПКЗВ, или са избрали в своите НПКЗВ мерките в сектора на селското стопанство, посочени в част 2 от приложение III към Директивата, или предоставят доказателства, че тези мерки вече са приети и се изпълняват чрез други програми или планове за действие.

От шестте държави членки, които представиха повторно НПКЗВ през 2023 г., Белгия, Дания и Финландия не обмислиха приемането на допълнителни политики и мерки, тъй като прогнозират, че ще изпълнят всичките си задължения за намаляване на емисиите при сценарий „при взети мерки“. По отношение на останалите представени политики и мерки ([54]) се достига до следните по-подробни заключения:

– Според информацията, докладвана чрез инструмента EEA-PaM, от 78-те допълнителни единични политики и мерки, чието приемане е било

([53]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/52f82bad-1dae-4ead-869c-d2bf757621f2/details (преглед на НПКЗВ) и https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/overview-of-compliant-air-pollution-policies (информационно табло на ЕАОС за политиките и мерките).

([54]) Информацията по-долу включва представянето на политики и мерки съгласно член 6, параграф 4 от Ирландия и Люксембург, както и представянето на първата НПКЗВ от Румъния, която бе обхваната от междинния хоризонтален доклад за преглед на НПКЗВ от 2023 г., с оглед на късното ѝ представяне.

разгледано, 48 са били избрани за приемане (62 % от разгледаните политики и мерки). Делът на разгледаните политики и мерки, които впоследствие са избрани за приемане, варира значително между отделните държави членки (като в някои случаи не е избрана нито една от разгледаните политики и мерки, а в други случаи са избрани всички).

– Основното предизвикателство, пред което са изправени държавите членки, е да намалят емисиите на замърсители от най-големите източници на емисии: селското стопанство (NH_3); изгарянето в търговския, институционалния и битовия сектор, както и в пътния транспорт ($ПЧ_{2,5}$); и използването на промишлени разтворители (НМЛОС). Анализът на политиките и мерките сочи, че държавите членки са отдали приоритет на разглеждането и приемането на политики и мерки за онези сектори, които допринасят за най-големия дял на емисиите. Повече от две трети от политиките и мерките, разгледани за сектора на селското стопанство, бяха избрани за приемане, както и над половината от разгледаните политики и мерки в областта на транспорта и потреблението на енергия. Много малко политики и мерки обаче бяха разгледани и избрани за приемане в секторите на промишлените процеси и управлението на отпадъците.
– Представените от една държава членка ([55]) данни в инструмента EEA-PaM се състоят от една-единствена политика и мярка, която всъщност представлява цялата НПКЗВ, без допълнителни подробности относно отделните политики и мерки, избрани за приемане. Това се счита за недостатъчно.

3.3. Връзки между НПКЗВ и други планове

Съществуват множество връзки между политиките за въздуха и тези за климата/енергетиката, тъй като източниците на парникови газове и на замърсители на въздуха често са едни и същи. Следователно постигането както на целите в областта на въздуха, така и на тези в областта на климата (например разработване на чисти видове транспорт, по-добра изолация на сградите за намаляване на потреблението на енергия) често може да бъде подпомогнато с една мярка. Понякога обаче може да има и компромиси (например използването на биоенергия за отопление в бита).

Законодателството относно въздуха и това относно енергетиката/климата се позовават едно на друго и налагат създаването на връзки между НПКЗВ и националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК) ([56]), които се представят съгласно Регламент (ЕС) 2018/1999 ([57]). Насоките на Комисията за

([55]) Франция.

([56]) Вж. член 1 (полезно взаимодействие) от Директива (ЕС) 2016/2284; част 1 от приложение III (съгласуваност в приоритетите); част 2 от приложение IV (съгласуваност в прогнозите). Успоредно с това вж. точка 5, подточка 1, буква i) от раздел A на приложение I към Регламент (ЕС) 2018/1999, в който се изисква докладване на прогнозираните въздействия на планираните политики и мерки върху емисиите на замърсителите на въздуха, регулирани съгласно Директива (ЕС) 2018/2284.

([57]) Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата, за изменение на регламенти (ЕО) № 663/2009 и (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 94/22/ЕО, 98/70/ЕО, 2009/31/ЕО, 2009/73/ЕО, 2010/31/ЕС, 2012/27/ЕС и 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2009/119/ЕО и (ЕС) 2015/652 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) № 525/2013 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 1).

разработването на НПКЗВ конкретно приканват държавите членки при изготвянето на съответните си НПКЗВ също така да вземат предвид политиките и мерките, планирани във връзка със задълженията за климата и енергетиката. На свой ред в насоките на Комисията ([58]) относно изготвянето на актуализации на НПЕК държавите членки се насърчават да актуализират своите НПЕК в тясна връзка с актуализациите на НПКЗВ, като обръщат специално внимание на укрепването на оценката на въздействието от планираните политики и мерки върху емисиите на замърсители на въздуха.

Възможно е датите на подаване да не са приведени в съответствие поради различните законови срокове и поради забавяне при представянето на НПКЗВ и НПЕК. Поради това може да е необходимо да се гарантира съгласуваността между двете въз основа на проектите на НПЕК. Независимо от това връзките между въздуха и климата/енергетиката следва да бъдат отразени в окончателните НПЕК, които трябва да бъдат представени от държавите членки до 30 юни 2024 г. В съответствие с оценката на проектите на актуализираните НПЕК, която Комисията извърши през 2023 г. ([59]), над половината от представените планове не съдържат необходимата информация относно въздействието на политиките върху прогнозните емисии на основните замърсители на въздуха съгласно Директивата, нито относно привеждането в съответствие на НПКЗВ с програмите в областта на енергетиката и климата.

В съответствие с най-новата оценка ([60]) посочените в рамката на политиката приоритети, свързани с енергетиката и изменението на климата, като цяло са описани добре в НПКЗВ. Повечето държави членки са включили информация относно ключовите цели за намаляване на парниковите газове, както и относно техните цели в областта на възобновяемата енергия и енергийната ефективност. Три държави членки ([61]) посочват ясно в представените от тях политики и мерки, че всички политики и мерки са били разработени в съответствие с техния НПЕК.

Анализът на НПКЗВ обаче показва, че връзките между политиките за чист въздух и за климата и енергетиката могат да бъдат укрепени и че двете дейности по планиране следва да бъдат интегрирани в по-голяма степен, за да се повиши ефективността на залегналите в основата политики. Това ще включва по-систематична оценка на връзките между политиките за чист въздух и за климата и енергетиката, включително на полезните взаимодействия и компромисите ([62]) между тях. Комисията ще проучи възможностите за подобряване на този аспект в бъдещите оценки както съгласно Регламент (ЕС) 2018/1999, така и съгласно Директивата.

В допълнение към връзките с мерките в областта на енергетиката и климата при НПКЗВ следва също така да се положат усилия за постигане на полезни взаимодействия с мерките в сектора на селското стопанство, насочени към

([58]) Известие на Комисията 2022/C 495/02 относно насоките за държавите членки за актуализиране на националните планове в областта на енергетиката и климата за периода 2021—2030 г.
([59]) COM(2023) 796 final.
([60]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/52f82bad-1dae-4ead-869c-d2bf757621f2/details
([61]) Кипър, Люксембург и Румъния.
([62]) Като пример за компромис две държави членки (Кипър и Ирландия) избраха за приемане политики и мерки, с които се отдава приоритет на посочени в НПЕК цели, които са в разрез с постигането на намаляване на емисиите на NH_3. Тези политики и мерки са били избрани с цел намаляване на емисиите на парникови газове, но има вероятност те да увеличат емисиите на NH_3, ако не се придружават от мерки, насочени към намаляване на емисиите на NH_3.

намаляване преди всичко на емисиите на амоняк. Емисиите на амоняк се генерират най-вече чрез селскостопански дейности, както от управлението в областта на животновъдството, така и от отглеждането на насаждения ([63]). Настоящата работа на Комисията, насочена към разглеждането на хранителните вещества по интегриран начин, е от значение в този контекст, тъй като така се установяват по-ясни връзки между политиките в областта на въздуха, водата, почвата, биологичното разнообразие и селското стопанство. Сред значимите примери се включват стратегията „От фермата до трапезата“ ([64]) и новата обща селскостопанска политика.

Комисията проследи например включването на свързани с чистия въздух съображения в стратегическите планове на държавите членки за 2023 г. съгласно общата селскостопанска политика за периода 2023—2027 г. В този контекст Комисията съсредоточава своите усилия върху насърчаването на държавите членки да разработват и прилагат интервенции и показатели за резултатите, които са от пряко значение за намаляването на емисиите на амоняк, с оглед на предизвикателствата при прилагането на Директивата относно националните тавани за емисии, и по-специално с оглед на факта, че много държави членки не успяват да намалят допълнително своите емисии на амоняк.

4. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ОТ НАМАЛЯВАНЕТО НА ЕМИСИИТЕ

4.1. Въздействие върху качеството на въздуха и човешкото здраве

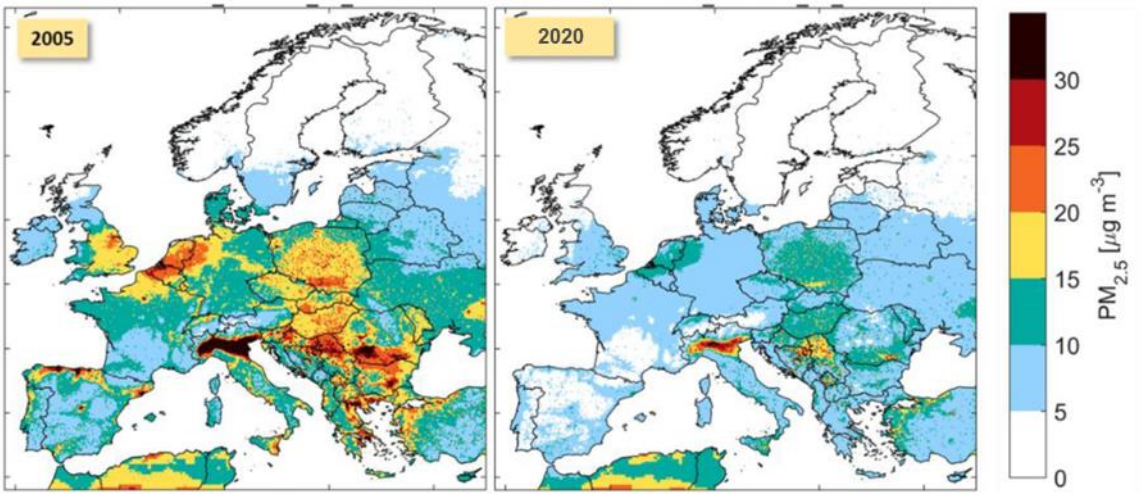
Намаляването на емисиите на замърсители води до по-ниски концентрации на замърсителите, по-добро качество на въздуха и по-ниски нива на заболеваемост и смъртност, свързани със замърсяването на въздуха ([65]).

На фигура 2 са показани промените между 2005 г. и 2020 г. в средногодишните концентрации на $ПЧ_{2,5}$ — замърсителя на въздуха, който оказва най-неблагоприятно въздействие върху човешкото здраве.

От тези карти е видно, че макар положението да се е подобрило с течение на времето ([66]), концентрациите в много региони продължават значително да надвишават годишното ниво от 5 $\mu g/m^3$, което се препоръчва в Насоките на СЗО от 2021 г. ([67]).

В доклада от третия обзор на мерките за чистота на въздуха ([68]) се прогнозират допълнителни подобрения в бъдеще, но това все още няма да бъде достатъчно, за да се постигне навсякъде препоръчаното от СЗО ниво с оглед на първоначалната ситуация.

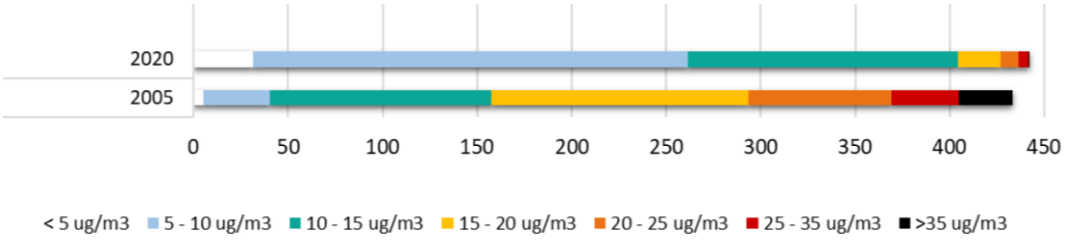
([63]) Над 90 % от емисиите на амоняк в ЕС се генерират от селското стопанство (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/necd-directive-data-viewer-7).
([64]) COM(2020) 381 final.
([65]) https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/health-impacts-of-exposure-to
([66]) Отчетеното подобрение в средногодишните концентрации на $ПЧ_{2,5}$ като цяло не се дължи на ограничителните мерки, свързани с COVID-19. Според ЕАОС тяхното въздействието върху средногодишното ниво на $ПЧ_{2,5}$ се равнява на средно понижение с не повече от 5 % за всички станции за мониторинг. По отношение на NO_2 бе отчетено по-голямо въздействие (https://www.eea.europa.eu/publications/status-of-air-quality-in-Europe-2022).
([67]) https://iris.who.int/handle/10665/345329
([68]) COM/2022/673.



Фигура 2: Средногодишни концентрации на ПЧ$_{2,5}$ през 2005 и 2020 г. (източник: адаптирано от проучването за подкрепа на третия обзор на мерките за чистота на въздуха ([69]).

Тези промени в концентрациите се преобразуват в промени в броя на хората, изложени на вредни нива на концентрация на замърсителите.

На фигура 2 е показано отчетливото намаляване на броя на хората, изложени на ПЧ$_{2,5}$ над 20 µg/m^3 (от 140 на 14 милиона души). На нея също е показано, че малко от хората в ЕС (31 милиона души през 2020 г.) се ползват от качество на въздуха, което е в съответствие с препоръките в най-новите насоки на СЗО.



Фигура 3: Население на ЕС-27 (в милиони души), изложено на различни концентрации на ПЧ$_{2,5}$ (източник: адаптирано от третия обзор на мерките за чистота на въздуха).

Въпреки че тенденциите във времето сочат, че положението се подобрява, през 2021 г. 97 % от градското население в ЕС все още е било изложено на концентрации на фини прахови частици, надвишаващи най-новите насоки на СЗО.

Най-високи концентрации на прахови частици са отчетени в Централна източна Европа и в Северна Италия (както е видно и от фигура 2), най-вече поради изгарянето на твърди горива за битово отопление и в промишлеността ([70]).

По-бедните региони в Европа (20 % с най-ниския БВП на глава от населението) често са особено засегнати от замърсяване на въздуха, като нивата на ПЧ$_{2,5}$ са с около

([69]) Klimont et al., Support to the development of the third Clean Air Outlook (Подкрепа за разработването на третия обзор на мерките за чистота на въздуха), IIASA, 2022 г.

([70]) EAOC, Europe's air quality status 2023 („Състояние на качеството на въздуха в Европа за 2023 г.“). https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2023

една трета по-високи в сравнение с по-богатите региони ([71]) ([72]). Уязвимите групи като по-възрастните хора, хората с установени здравословни проблеми, децата и бременните жени е по-вероятно да бъдат засегнати от рискове за здравето, дължащи се на замърсяването на въздуха, докато социално-икономическите фактори могат да допринесат за степента на излагане.

Цялостното намаляване с течение на времето на отрицателните въздействия от замърсяването на въздуха върху здравето (намаляване почти наполовина на случаите на преждевременна смърт поради излагане на концентрации на $ПЧ_{2,5}$ между 2005 г. и 2020 г.) означава, че ЕС е напът да постигне целта си за „нулево замърсяване“, като до 2030 г. намали с повече от 55 % въздействията от замърсяването на въздуха върху здравето в сравнение с 2005 г. ([73]). За да се запази тази тенденция, Комисията цели да гарантира правилното прилагане на директивите за качеството на атмосферния въздух. Към февруари 2024 г. все още са в ход 25 преписки за установяване на нарушение във връзка с незадоволителното прилагане на директивите за качеството на атмосферния въздух от 16 държави членки ([74]). Съдът постанови решения по 15 дела ([75]).

4.2. Въздействия върху екосистемите

Замърсяването на въздуха не само вреди на човешкото здраве, но води и до подкиселяване, еутрофикация и образуване на тропосферен озон, всяко от които е вредно за екосистемите (сладководни и сухоземни, полуестествени и селскостопански) и биологичното разнообразие.

От третия обзор на мерките за чистота на въздуха е видно, че между 2015 г. и 2020 г. площта на екосистемите в ЕС, където са надвишени критичните натоварвания за подкиселяване, е намаляла от 9,0 на 5,5 % от общата площ на екосистемите. В сравнение с площта, засегната от подкиселяване, площта на екосистемите с натоварвания от азотни отлагания над критичните за еутрофикация е много по-голяма. Отчита се и по-малко относително подобрение, като между 2015 г. и 2020 г. делът на площта на екосистемите с натоварвания от азотни отлагания над критичните е намаляла от 80,2 на 74,9 %.

На равнището на държавите членки най-големите превишавания на критичните натоварвания с азот през 2021 г. бяха установени в долината на река По в Италия, в граничните зони между Нидерландия и Германия, по границата между Дания и Германия и в североизточна Испания, както и някои допълнителни „горещи точки“ в Нидерландия и в граничната ѝ зона с Белгия ([76]).

([71]) https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/income-related-environmental-inequalities-associated

([72]) https://discomap.eea.europa.eu/atlas/?page=Combined-risks-and-inequalities&views=PM%E2%82%82.%E2%82%85--vs-GDP

([73]) COM(2022) 673 final.

([74]) Срещу Белгия, България, Чехия, Германия, Франция, Гърция, Испания, Италия, Хърватия, Унгария, Полша, Португалия, Румъния, Швеция, Словения и Словакия.

([75]) Срещу България, Гърция, Франция, Италия, Унгария, Полша, Словакия, Румъния за $ПЧ_{10}$; Германия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Португалия за NO_2 и България за SO_2.

([76]) ЕАОС (2023 г.) Eutrophication caused by atmospheric nitrogen deposition in Europe (Еутрофикация, причинена от отлагането на атмосферен азот в Европа).

Това означава, че държавите членки ще трябва да въведат допълнителни мерки ([77]), за да намалят въздействията на еутрофикацията от замърсяването на въздуха, така че до 2030 г. да се постигне целта на ЕС за нулево замърсяване чрез намаляване с 25 % на екосистемите в ЕС, в които замърсяването на въздуха застрашава биологичното разнообразие.

Съгласно член 9 и член 10, параграф 4 от Директивата държавите членки са длъжни да докладват за тези въздействия върху екосистемите на всеки четири години, считано от 1 юли 2019 г., въз основа на представителна мрежа от станции, за която трябваше да бъде докладвано до 1 юли 2018 г. Европейската комисия публикува Известие на Комисията ([78]) и незадължителен образец за докладване заедно с придружаващо ръководство ([79]), за да се улеснят докладването от държавите членки на въздействието върху екосистемите и последващият анализ. Всички държави членки спазиха задълженията си за докладване и в двата цикъла на докладване (2018—2019 г. и 2022—2023 г.).

Оценката на Комисията по отношение на първия цикъл на докладване от държавите членки показа, че мрежата от станции и докладваните данни не са достатъчно представителни и адекватни, за да се следи въздействието на замърсяването на въздуха върху екосистемите. С подкрепата на ЕАОС и експерти от държавите членки Комисията изготви указания за подбора на станции ([80]), като се основа на извлечените поуки от първия цикъл на докладване. Целта им е да помогнат на всяка държава членка да създаде представителна мрежа за мониторинг. Незадължителният образец за докладване ([81]) бе адаптиран вследствие на обратната връзка от държавите членки и ЕАОС. Анализът на втория цикъл на докладване показва увеличение в общия брой на станциите и докладваните параметри в сравнение с първото докладване (+14 %). Въпреки че разпределението на станциите е приведено в по-добро съответствие с разпределението на типовете екосистеми в ЕС, типовете екосистеми „реки и езера“ и „горски територии и гори“ остават свръхпредставени, докато обработваемите земи, влажните зони и степните местности/местата с храстовидна растителност остават недостатъчно представени. Значителните разлики между наборите от данни, докладвани от държавите членки през тези два цикъла (както в пространствено и времево отношение, така и от гледна точка на видовете станции за мониторинг, протоколите за измерване и проследяваните параметри), затрудняват извършването на оценка, обхващаща целия ЕС. Освен това те не позволяват да се определи референтна точка за бъдещата оценка на ефективността на Директивата в по-дългосрочен план.

Държавите членки не са непременно длъжни да създадат нови станции за мониторинг, за да изпълнят задълженията си за мониторинг на въздействията от замърсяването на въздуха върху екосистемите. Директивата съдържа изрично

([77]) COM(2022) 673 final.
([78]) Известие на Комисията относно мониторинга на екосистемите, предвиден в член 9 и в приложение V към Директива (ЕС) 2016/2284 на Европейския парламент и на Съвета за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители (Директива за НТЕ) (ОВ C 92, 11.3.2019 г.).
([79]) https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm
([80]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/85f4b9c0-e232-42b7-9940-9262f75ac625/details
([81]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/2922dd49-80d6-4fd1-b510-812dab4da6be/details

изискване, съгласно което държавите членки са длъжни да прилагат икономически ефективен подход чрез координиране с други програми за мониторинг. Този подход изглежда се използва широко в държавите членки, тъй като повечето от предоставените данни следват международните протоколи, например тези от международните програми за сътрудничество (МПС) или от други директиви на ЕС. Това ограничава административните разходи във връзка с изискванията на Директивата за мониторинг на въздействията върху екосистемите.

Въпреки че в образеца за НПКЗВ е уточнено, че държавите членки следва да докладват (като незадължително съдържание) въздействията върху околната среда по прогнозен сценарий „при взети допълнителни мерки“, такива не са докладвани в нито една НПКЗВ или в допълнителните политики и мерки, представени дотук.

4.3. Разходи и ползи от намалените емисии на замърсители на въздуха

В НПКЗВ понякога се предоставя информация за разходите и ползите от политиките и мерките, избрани за приемане от държавите членки, но това не е задължително. От десетте НПКЗВ, анализирани за настоящия доклад, само в две ([82]) е докладвана такава информация. Макар че се оценява фактът, че тези две държави членки са положили усилия да предоставят изчисления, бяха отчетени някои несъответствия и пропуски в информацията. Например в информацията, предоставена от Румъния относно пакети, насочени към множество замърсители, не е ясно по какъв начин разходите, ползите и разходите на тон намален замърсител се разпределят между множеството замърсители. Освен това, макар че Кипър предостави изчисления на разходите за две отделни политики и мерки, разходите на тон намален NH_3 се считат за нереалистични. Това изключително ограничено докладване на разходите за предложените от държавите членки мерки може да породи съмнение дали е осигурено пълното финансиране за тяхното изпълнение. Макар че изчисленията на разходите зависят до голяма степен от обстоятелствата в конкретната държава, докладването на тези изчисления би позволило да се извърши анализ на относителната ефикасност на различните мерки. Това на свой ред би помогнало да се мотивира изборът на политика в бъдеще в съответните държави членки или в други държави (чрез взаимно обучение).

Комисията продължава да насърчава държавите членки да предоставят повече информация относно разходите и ползите от мерките им за намаляване на емисиите на замърсители на въздуха в предстоящите доклади, тъй като тази информация е от ключово значение за разработването на бъдещи мерки. Междувременно този аспект ще бъде анализиран в следващия обзор на мерките за чистота на въздуха чрез методика за моделиране.

Комисията извърши анализ на разходите и ползите за следващите години в рамките на третия обзор на мерките за чистота на въздуха. За тази цел тя отчете ползите от намаленото замърсяване (по-малко вреди за здравето и екосистемата и по-малко увреждане на материалите) спрямо разходите за мерки за намаляване на замърсяването. Свързаните и несвързаните със здравето въздействия от замърсяването на въздуха бяха оценени и остойностени като част от анализа на разходите и ползите ([83]). Това показа, че въздействията върху здравето категорично

([82]) Румъния (първо представяне на данни) и Кипър (представяне на актуализирани данни).

([83]) Както е обяснено в Klimont et al., Support to the development of the third Clean Air Outlook (Подкрепа за разработването на третия обзор на мерките за чистота на въздуха), IIASA, 2022 г. и в глава 5 от приложението към него.

надхвърлят тези, които не са свързани със здравето. При *базовия* сценарий например консервативната оценка на общия размер на остойностеното увреждане на здравето поради замърсяване на въздуха през 2025 г. се изчислява на около 173 милиарда евро годишно ([84]), докато несвързаното със здравето увреждане (материали, насаждения, гори, екосистеми) се изчислява на 33—41 милиарда евро годишно (всички по цени от 2015 г.) в зависимост от метода за оценка, използван за изчисляване на увреждането на екосистемите. От друга страна, разходите за мерки за намаляване на замърсяването на въздуха в ЕС-27 през 2025 г. се изчисляват на 77 милиарда евро годишно (по цени от 2015 г.) — много по-ниски от разходите, породени от въздействията от замърсяването на въздуха. Резултатите от моделирането показват, че сценариите с по-амбициозни политики за чист въздух систематично водят до нетни преки ползи (т.е. ползите минус разходите) в сравнение с базовия сценарий. По-амбициозните политики за чист въздух също така се отразяват положително върху БВП на ЕС през 2030 г., като той би се повишил с 0,26—0,28 % в сравнение с базовия сценарий.

5. Други аспекти на прилагането на Директивата

5.1. Действия на ЕС в подкрепа на прилагането на Директивата

Съгласно член 12 от Директивата Комисията трябва да организира редовно европейски форум „Чист въздух“, който да улеснява координираното прилагане на законодателството и политиките на Съюза относно качеството на въздуха. След публикуването на първия доклад през 2020 г. Комисията организира още два европейски форума „Чист въздух“ със сътрудничеството на съответните държави членки — на 18—19 ноември 2021 г. в Мадрид и на 23—24 ноември 2023 г. в Ротердам ([85]). И двете събития се радваха на силен интерес от страна на заинтересовани страни от правителството, промишлеността, НПО и гражданите.

Форумът „Чист въздух“ от 2021 г. бе проведен след публикуването на най-новите насоки на СЗО за качеството на въздуха и по време на подготовката за преразглеждането на законодателството на Съюза относно качеството на въздуха. Той бе насочен към темите на нулевото замърсяване и здравето, работата с градовете и гражданите, достъпа до правосъдие и обвързването на политиките за чист въздух с тези за климата и биологичното разнообразие.

В рамките на форума „Чист въздух“ от 2023 г. бяха разгледани текущото преразглеждане на правилата на ЕС относно качеството на въздуха, както и темите за социалното неравенство, свързано с качеството на въздуха, териториалното устройство и мултимодалния транспорт, емисиите на замърсители на въздуха от мореплаването, здравословния начин на живот, уменията и работните места за чист въздух и споделянето на знания.

В сътрудничество с Комитета на регионите Комисията също така създаде платформа на заинтересованите страни за нулево замърсяване ([86]), за да подпомогне

([84]) При отчитане единствено на въздействията от излагането на концентрации на замърсители над препоръчаните от СЗО нива, прилагане на консервативен метод за оценка на случаите на преждевременна смърт („VOLY“) и пълно изключване на въздействията, дължащи се на излагане на NO_2, за да се избегне евентуално двойно отчитане.

([85]) https://environment.ec.europa.eu/topics/air/clean-air-forum_en

([86]) https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-stakeholder-platform_en

осъществяването на водещите инициативи и действия, посочени в Плана за действие за нулево замърсяване.

Платформата обединява заинтересовани страни и експерти от различни области на политиката, като например здравеопазване, селско стопанство, научни изследвания и иновации, транспорт, цифровизация и околна среда. Нейните цели включват определяне на обща визия за начина за постигане на нулево замърсяване, справяне с взаимосвързани предизвикателства, например укрепването на съвместна програма за околната среда и здравето, както и разработването и споделянето на добри практики по хоризонтални теми.

Комисията също така подкрепя държавите членки при прилагането на Директивата чрез изграждане на капацитет и чрез експертната група за качеството на атмосферния въздух. През 2022 г. Комисията организира семинар за изграждане на капацитет ([87]) с цел разпространение на добри практики по няколко аспекта от изготвянето на прогнозите за емисиите на замърсители на въздуха и НПКЗВ.

Комисията също така подпомага държавите членки чрез партньорския инструмент за помощ и обмен на информация (TAIEX) и прегледа на изпълнението на политиките в областта на околната среда (EIR) ([88]). Като скорошен пример може да бъде посочена мисия на експерти на TAIEX, чиято цел бе да помогне на държавите членки да подобрят своите инвентаризации на емисиите на замърсители на въздуха. През есента на 2024 г. е планирано да се проведе многонационален семинар на TAIEX относно мерки в сектора на селското стопанство, насочени към намаляване на емисиите на амоняк. Инструментът за техническа подкрепа ([89]) също така може да помогне на държавите членки да реформират или да подобрят ефективността на политиките за чист въздух.

Съвместният изследователски център на Комисията разработи инструмента за изчисляване на емисиите от селското стопанство (AgrEE) ([90]), за да помогне на държавите членки да подобрят инвентаризациите си на емисиите за сектора на селското стопанство.

От 2014 г. насам програмата „Коперник“ ([91]) осигурява чрез своята основна услуга за мониторинг на атмосферата (CAMS) непрекъснати данни и информация, описващи качеството на въздуха и тенденциите на национално и европейско равнище. Сътрудничеството с услугите в областта на изменението на климата на „Коперник“ доведе до разработването на уеббазиран инструмент ([92]), с който се определя дали през определена година в някоя държава — членка на ЕС, зимата е била изключително студена, или лятото — изключително горещо, тъй като тази информация е от основно значение за възползването от възможността за гъвкавост,

([87]) https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/b879b074-ef81-4221-b463-d334595e03d8/details?download=true

([88]) https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_en?prefLang=bg. Този инструмент подпомага провеждането на многонационални семинари, проучвателни посещения или мисии на експерти в отправилата искане държава членка.

([89]) Инструментът за техническа подкрепа (ИТП) е програмата на ЕС, която предоставя индивидуализиран технически експертен опит на държавите — членки на ЕС, за разработването и провеждането на реформи (https://reform-support.ec.europa.eu/index_bg).

([90]) https://edgar.jrc.ec.europa.eu/agree_tool/public/ (за осъществяване на достъп е необходим профил в EU Login).

([91]) „Коперник“ е компонентът за наблюдение на Земята на космическата програма на ЕС.

([92]) https://cds.climate.copernicus.eu/cdsapp#!/software/app-necd?tab=overview

предвидена в член 5, параграф 2 от Директивата. С уеб инструмента се гарантира, че извършваната от Комисията оценка на тези приложения на възможностите за гъвкавост е последователна и прозрачна.

През 2021 г. Комисията заедно с ЕАОС стартира уебстраницата на Европейския индекс за качество на въздуха ([93]), както и приложение за мобилни устройства, като те позволяват на потребителите да разберат повече за качеството на въздуха близо до техния дом или работно място.

5.2. Усвояване на средства от ЕС в подкрепа на целите на Директивата

В член 7 от Директивата се изисква от Комисията да „се стреми да улесни достъпа [на държавите членки] до съществуващите фондове на Съюза“, за да подкрепи постигането на целите на Директивата. В член 11, параграф 1, буква в) от Директивата от Комисията се изисква да докладва за такова усвояване.

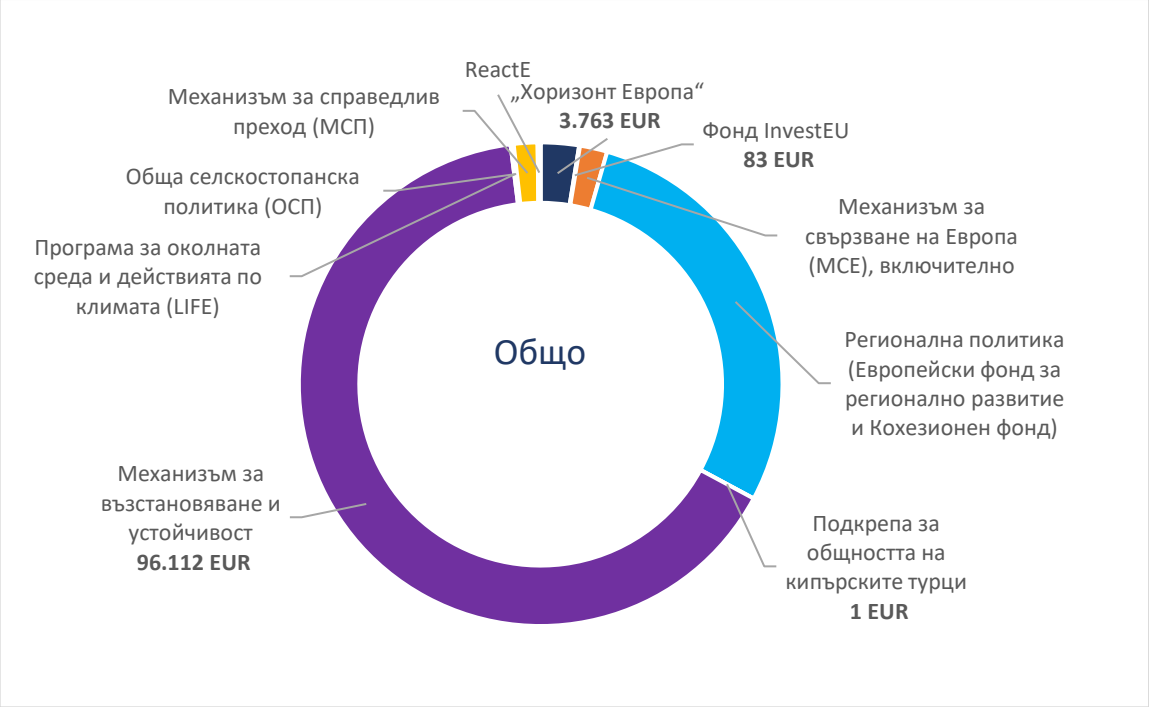
През годините беше предоставено финансиране от ЕС по различни програми и то беше успешно използвано от държавите членки за подобряване на качеството на въздуха. Това финансиране или директно подкрепя проекти за чист въздух, или ефективно включва целите за чист въздух в други инвестиции (например инфраструктура, развитие на селските райони и на региона). Няколко проекта по линия на програмите LIFE, „Хоризонт 2020“ и „Хоризонт Европа“ подпомогнаха намаляването на емисиите на замърсители, както и мониторинга и осведомеността на гражданите по въпросите, свързани със замърсяването на въздуха.

За да се наблюдава напредъкът в държавите членки по усвояването на тези средства от ЕС, Комисията разработи методика ([94]) за оценяване на степента, в която всеки поток на финансиране допринася за постигане на целите за чист въздух. Комисията докладва ежегодно за финансирането на мерки в областта на чистия въздух като част от своя проектобюджет за всяка съответна програма за финансиране. Публикуваните през 2023 г. стойности показват, че за периода 2021—2027 г. от бюджета на ЕС — включително NextGenerationEU — се заделят приблизително 147 милиарда евро или 8,3 % от многогодишната финансова рамка за цели, свързани с чистия въздух. На фигура 4 е илюстриран делът на прогнозните средства за чист въздух по различните програми ([95]). Очаква се най-големите суми през настоящия програмен период да дойдат от Механизма за възстановяване и устойчивост, както и от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд.

([93]) https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality-index

([94]) Представена в приложение 4 към първия доклад за прилагането COM(2020) 266 final и допълнена от информация на разположение на адрес: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en?prefLang=bg.

([95]) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en?prefLang=bg. Както е обяснено в методиката, изчислението на средствата на ОСП е основано само на 2021 и 2022 г. и на съществуващата методика за проследяване на разходите за чист въздух, разработена за МФР за периода 2014—2020 г. Що се отнася до годините след това, и по-специално за периода 2023—2027 г., методиката за проследяване на разходите за чист въздух ще бъде адаптирана към променените условия за прилагането на ОСП за тези години.



Фигура 4: Прогнозен принос за чист въздух от 2021 до 2027 г. (милиони евро). Забележка: Изчислението на средствата на ОСП обхваща единствено 2021 и 2022 г. (източник: Европейска комисия ([96]).

5.3. Връзки с международни споразумения

Директивата е тясно свързана с Конвенцията на ИКЕ на ООН за трансграничното замърсяване на въздуха на далечни разстояния (Конвенцията за въздуха) и протоколите към нея ([97]), като двата режима са в съответствие, доколкото е възможно, особено по отношение на докладването на инвентаризациите и прогнозите на емисиите. С подкрепата на ЕАОС беше разработено съвместно ръководство за инвентаризациите във връзка с общата методика, което непрекъснато се усъвършенства ([98]). Освен това редовно се публикуват документи с насоки ([99], [100]) съгласно Конвенцията за въздуха.

Изменението Протокол от Гьотеборг към Конвенцията за въздуха, който влезе в сила на 7 октомври 2019 г., и Директивата до голяма степен са приведени в съответствие от гледна точка на задълженията за намаляване на емисиите за периода 2020—2029 г. Протоколът от Гьотеборг бе преразгледан наскоро в рамките на Конвенцията за въздуха, което предостави възможност за проучване на по-нататъшното привеждане в съответствие на тези два правни режима, включително чрез разработването на общ подход, например по отношение на емисиите на метан и черен въглерод. В резултат на прегледа през декември 2023 г. страните по Конвенцията за въздуха взеха решение да започнат процес на преразглеждане на

([96]) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en?prefLang=bg
([97]) https://environment.ec.europa.eu/topics/air_en?prefLang=bg
([98]) https://unece.org/emissions-reporting
([99]) https://unece.org/publications/environment-policy/air-convention
([100]) https://unece.org/gothenburg-protocol

Протокола от Гьотеборг. Процесът на преразглеждане ще започне през 2024 г., като целта е преговорите да приключат до края на 2026 г.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правилното прилагане на Директивата от самото начало бе изключително важно, за да се гарантира навременното намаляване на емисиите на замърсители на въздуха, да се допринесе ефективно за подобряването на здравето на хората и екосистемите и да се постигне амбицията за нулево замърсяване в рамките на Европейския зелен пакт и неговия План за действие за нулево замърсяване.

Ето защо Комисията от самото начало предприема последващи действия в случаите, в които от представените от държавите членки инвентаризации на емисиите на замърсители на въздуха става ясно, че задълженията не се спазват. Комисията също така следи отблизо последващите действия на държавите членки и ги призовава да предприемат реални стъпки под формата на актуализирани политики и мерки (както и навременно представяне на актуализирани НПКЗВ, когато се изисква) в съответствие със законовите срокове.

Всички замърсители, за които в Директивата са определени задължения за намаляване на емисиите, изискват постоянно внимание. Това е особено важно, тъй като наближава моментът, от който ще започнат да се прилагат по-строгите задължения за намаляване на емисиите от 2030 г. нататък, както и с оглед на целта стандартите на ЕС за качеството на въздуха да се приведат в по-голяма степен в съответствие с насоките на СЗО за качеството на въздуха от 2021 г. ([101]). Амонякът е единственият замърсител, който продължава да откроява като особено проблемен, като при него перспективите за изпълнение на задълженията за намаляване на емисиите съгласно Директивата продължават да бъдат песимистични. С цел да се помогне на държавите членки да постигнат тази конкретна цел Директивата включва приложение, в което се посочват (задължителни и незадължителни) мерки и се изброяват вече установени практики, които доказано намаляват емисиите на амоняк. Държавите членки трябва да положат повече усилия, за да гарантират, че тези мерки и практики действително се прилагат, включително като работят със съответните заинтересовани страни и гарантират прилагането на последователен подход към останалите национални процеси, например във връзка с прилагането на стратегическите планове по общата селскостопанска политика.

По отношение на други регулирани замърсители са налице преки ползи, произтичащи от по-амбициозните политики в областта на енергетиката и климата по линия на законодателния пакет „Подготвени за цел 55“, плана REPowerEU, а най-наскоро и Плана във връзка с целта в областта на климата за 2040 г. ([102]). Тези инициативи осигуряват значителен стимул и за целите за чист въздух, като засилената амбиция в областта на климата се проявява в повишена енергийна ефективност и по-бързо внедряване на негорими възобновяеми енергийни източници. Това важи по-специално за емисиите на фини прахови частици, азотни

([101]) На 26 октомври 2022 г. Комисията предложи да преразгледа директивите за качеството на атмосферния въздух, както и част от тези стандарти на ЕС за качеството на въздуха (COM(2022) 542 final/2). В началото на 2024 г. Съветът и Парламентът постигнаха политическо споразумение относно преразгледаната директива (https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/).

([102]) COM(2024) 63 final.

оксиди и серен диоксид. За да могат тези съпътстващи ползи да се увеличат максимално, е важно държавите членки да координират по съответния начин процесите на национално планиране. Това означава, че НПЕК и НПКЗВ следва да бъдат съгласувани помежду си, като държавите членки се насърчават да отчетат този аспект при финализирането на своите НПЕК до юни 2024 г. и при актуализирането на своите НПКЗВ.

Комисията продължава да осигурява на държавите членки различни видове подкрепа, за да им помогне при прилагането на Директивата. Например подкрепа за изграждането на капацитет, предимно под формата на стриктен преглед на представяните от държавите членки инвентаризации, прогнози, НПКЗВ и данни за екосистемите. Тази дейност включва обмен на информация с експерти от държавите членки и води до практически препоръки за подобряване на представяните в бъдеще документи. Това е важно, защото за предприемането на мотивирани и добре насочени действия във връзка с източниците на емисии са необходими висококачествени данни. Сред останалите форми на подкрепа, които са на разположение на държавите членки при поискване, са Инструментът за техническа подкрепа, партньорският инструмент TAIEX-EIR и обменът на информация между заинтересованите страни. Не на последно място продължава да е на разположение финансиране от Съюза за подпомагане на инициативи, свързани с чистия въздух.

Четвъртият обзор на мерките за чистота на въздуха, който ще бъде публикуван в края на 2024 г. и ще допълва настоящия доклад, ще съдържа актуализиран анализ на разходите и ползите, свързани с постигането на целите на Директивата, и в него ще бъдат откроени евентуални допълнителни действия, които трябва да се предприемат на национално равнище и на равнището на ЕС. С двата документа ще се предостави информация за предстоящия преглед на Директивата, който трябва да бъде финализиран до 2025 г. и в който ще бъдат анализирани по-подробно Директивата и нейното прилагане.