

Специален доклад

Замърсяване на въздуха — здравето ни все още не е достатъчно защитено

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ОДИТЕН ЕКИП

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“ с ръководител Nikolaos Milionis — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Janusz Wojciechowski, със съдействието на Kinga Wisniewska-Danek — ръководител на неговия кабинет, и Katarzyna Radecka-Moroz — аташе в кабинета; Colm Friel — главен ръководител; João Coelho — ръководител на одитната задача; Frédéric Soblet — заместник-ръководител на одитната задача; Vivi Niemenmaa, Blanka Happach, Jan Kubat, Joachim Otto, Lorenzo Pirelli, Радостина Симеонова и Anna Zalega — одитори; и Rachel O’Doherty — асистент. Hannah Critoph, Marek Riha, Мила Тодорова и Mark Smith осигуриха езикова подкрепа.



От ляво на дясно: Jan Kubat, Blanka Happach, Joachim Otto, Kinga Wisniewska-Danek, Katarzyna Radecka-Moroz, Janusz Wojciechowski, Frédéric Soblet, Anna Zalega, Vivi Niemenmaa, Colm Friel, João Coelho, Lorenzo Pirelli.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки
Речник на термините и съкращения	
Кратко изложение	I—V
Въведение	1—13
Защо замърсяването на въздуха е от голямо значение	1
Жителите на градовете са най-засегнати	2
Какво съкращава продължителността на живота и как?	3—5
Какво прави ЕС?	6—13
Обхват и подход на одита	14—17
Констатации и оценки	18—81
Данните за въздействието върху здравето на замърсяването на въздуха подсказват, че установените от Директивата стандарти не са достатъчно ограничителни	18—27
Повечето държави членки не са прилагали ефективно Директивата за КАВ,	28—47
разпоредбите за измерване на качеството на въздуха са гъвкави до степен, която затруднява проверката	30—35
а плановете за качество на въздуха не са планирани като ефективни инструменти за мониторинг	36—47
Комисията се сблъсква с ограничения при проверката на спазването на правилата, а процедурите за налагане на изпълнение са бавни	48—54
Някои политики на ЕС не отразяват в достатъчна степен голямото значение на замърсяването на въздуха,	55—63
а финансирането от ЕС е полезно, но невинаги добре насочено	64—71
Гражданските действия имат все по-голяма роля,	72—81
но обществените права за достъп до правосъдие не са изрично защитени от Директивата,	74—75
а информацията за качеството на въздуха понякога е неясна	76—81

Заклучения и препоръки

82—93

Приложение I — Основни директиви, установяващи норми за източниците на емисии

Приложение II — Максимални допустими концентрации в шестте зони на следене на качеството на въздуха

Приложение III — Производства за установяване на нарушения във връзка с Директивата за качеството на атмосферния въздух през април 2018 г.

Отговори на Комисията

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ И СЪКРАЩЕНИЯ

Азотен диоксид (NO ₂)	Токсичен газ с червено-кафяв цвят. Азотен оксид (NO _x).
Амоняк (NH ₃)	Безцветен газ с остра миризма
Бензо[а]пирен (BaP)	BaP е твърдо вещество, което се отделя в резултат на непълното изгаряне на изкопаеми горива и биогорива. Основните му източници са битовото отопление (по-специално изгарянето на дърва и въглища), производството на електроенергия в електроцентрали, изгарянето на отпадъци, производството на кокс и стомана.
Въглероден диоксид (CO ₂)	CO е безцветен газ, който е най-значимият парников газ в земната атмосфера. Той се освобождава най-вече при горенето на изкопаеми горива.
Директива за КАВ	Директива за качеството на атмосферния въздух (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., стр. 1).
Директива относно емисиите от промишлеността	Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 334, 17.12.2010 г., стр. 17 (преработен текст).
Директивата за националните тавани за емисиите	Директива (ЕС) 2016/2284 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2016 г. за намаляване на националните емисии на някои атмосферни замърсители, за изменение на Директива 2003/35/ЕО и за отмяна на Директива 2001/81/ЕО (ОВ L 344, 17.12.2016 г., стр. 1).
ЕАОС	Европейска агенция за околна среда
Зона с ниски емисии (ЗНЕ)	ЗНЕ е определена зона, в която е ограничен или забранен достъпът на някои замърсяващи превозни средства с цел да се подобри качеството на въздуха.
Летливи органични съединения (ЛОС)	ЛОС са химикали, които лесно се изпаряват.
НДНТ	НДНТ (най-добри налични техники) представляват най-ефективният и най-напредналият етап в развитието на дейностите и методите за тяхното осъществяване, при който съответните техники могат на практика да осигурят основа за определяне на норми за допустими емисии и други условия за издаване на разрешителни, насочени към предотвратяването, а в случаите, когато това е практически невъзможно — намаляването на емисиите и въздействието им върху околната среда като цяло.

Неметанови летливи органични съединения (НМЛОС)	НМЛОС обединява много различни химически съединения, като например бензен, етанол, формалдехид, циклохексан или ацетон.
Озон (тропосферен озон, O ₃)	Безцветен газ с остра миризма, който не се отделя пряко в атмосферата, а се образува чрез химическа реакция на замърсители в присъствието на слънчева светлина.
ПКВ	План за качество на въздуха
Проверка за пригодност	Цялостна оценка на политиките с цел да се прецени дали регулаторната рамка в даден сектор на политика е подходяща за целта си.
Сажди	Саждите влизат в състава на ФПЧ _{2,5} (фини прахови частици), формирани при непълното изгаряне на горива, като основните им източници са транспорта и битовото отопление.
Състен природен газ (СПГ)	СПГ е природен газ, съхраняван при високо налягане, който може да се използва вместо бензин, пропан или дизелово гориво.
Серен диоксид (SO ₂)	Токсичен безцветен газ. Серен оксид (SO _x).
СЕС	Съд на Европейския съюз
СЗО	Световна здравна организация
Случаи на преждевременна смърт	Случаи, в които смъртта настъпва преди лицето да достигне обичайната продължителност на живота за дадената държава и пол.
Условия за разсейване	Условията за разсейване показват способността на атмосферата да разрежда пренасяните по въздуха замърсители.
Фини прахови частици (ФПЧ)	Твърди и течни частици, суспендирани във въздуха. Въз основа на своя размер ФПЧ се делят на груби частици (ФПЧ ₁₀) и фини частици (ФПЧ _{2,5})
DALYs	Продължителност на живота, коригирана с отчитане на инвалидността
µg/m ³	Микрограм на кубичен метър (мерна единица за концентрация на замърсители във въздуха).

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

Замърсяването на въздуха е най-големият риск за здравето в Европейския съюз, свързан с околната среда

I. Според Световната здравна организация (СЗО) замърсяването на въздуха е най-големият риск за здравето в Европейския съюз (ЕС), свързан с околната среда. Всяка година в ЕС то води до около 400 00 случая на преждевременна смърт и е причина за външни разходи, свързани със здравето, в размер на стотици милиарди евро. Жителите на градските райони са особено уязвими. Праховите частици, азотният диоксид и тропосферният озон са замърсителите на въздуха, които причиняват повечето от тези преждевременни смъртни случаи.

II. Директивата за качеството на атмосферния въздух от 2008 г. е основният елемент от политиката на ЕС за чистота на въздуха — в нея се определят стандартите за качество на въздуха като пределно допустими концентрации на замърсителите във въздуха, който дишаме. В последните десетилетия политиките на ЕС са допринесли за намаляване на емисиите на вредни вещества, но качеството на въздуха не се е подобрило със същите темпове и все още се наблюдават значителни последици за общественото здраве.

Какво одитира Сметната палата

III. В настоящия одит Сметната палата разгледа дали действията на ЕС за защита на човешкото здраве от замърсяването на въздуха са били ефективни. За тази цел проверихме дали i) Директивата за КАВ е разработена достатъчно добре, за да се справи с отражението на замърсяването на въздуха върху здравето; ii) държавите членки ефективно са приложили Директивата; iii) Комисията извършва мониторинг и налага изпълнението на Директивата; iv) качеството на въздуха е съответно отразено в другите политики на ЕС и подкрепено със средства от ЕС; и v) широката общественост е добре информирана по отношение на въпросите, свързани с качеството на въздуха.

IV. Сметната палата заключи, че действията на ЕС за защита на човешкото здраве от замърсяването на въздуха не са постигнали очакваното въздействие. Значителната

икономическа и човешка цена все още не е отразена в подходящи действия на територията на ЕС.

- а) *Стандартите на ЕС за качеството на въздуха* са определени преди почти 20 години и някои от тях са много по-малко ограничителни от насоките, определени от СЗО, и нивата, посочени от най-актуалните научни данни за въздействието върху човешкото здраве.
- б) Въпреки че качеството на въздуха се подобрява, повечето държави членки все още не спазват стандартите на ЕС за качество на въздуха и не предприемат достатъчно *ефективни действия* за значителното му подобряване. Има риск замърсяването на въздуха да бъде подценено, ако мониторингът не се извършва на точните места. Плановете за качество на въздуха — ключово изискване на Директивата за качеството на атмосферния въздух — често не са постигали очакваните резултати.
- в) Комисията се сблъсква с ограничения при извършвания *мониторинг* на постигнатото от държавите членки. Последващите действия от страна на Комисията за *налагане на изпълнението* не са успели да гарантират, че държавите членки спазват пределно допустимите стойности за качеството на въздуха, определени в Директивата за КАВ. Въпреки че Комисията е предприела правни действия срещу много държави членки и съдебните решения са били положителни, държавите продължават често да нарушават определените норми за качеството на въздуха.
- г) Много от политиките на ЕС имат отражение върху качеството на въздуха, но като се имат предвид значителните вреди в човешки и икономически план, Сметната палата счита, че някои от тези политики все още не отразяват достатъчно добре важността на подобряването на качеството на въздуха. Климатът и енергетиката, транспортът, промишлеността и земеделието са политиките на ЕС с пряко отражение върху качеството на въздуха, а различни практики при изпълнението им могат да окажат отрицателно влияние върху чистия въздух. Сметната палата отбеляза, че прякото *финансиране от ЕС* за

качеството на въздуха може да предостави полезна подкрепа, но финансираните проекти невинаги са били насочени достатъчно добре. Налице са и добри проекти, особено някои проекти, финансирани по програма LIFE.

- д) *Осведомеността* на обществеността и предоставяната *информация* имат изключителна роля за преодоляване на замърсяването на въздуха — неотложен въпрос от сферата на общественото здраве. В последните години гражданите са все по-ангажирани с проблемите на качеството на въздуха и в няколко случая са поставяли този въпрос пред съответните национални съдилища, чиито решения поддържат правото на чист въздух в няколко държави членки. Въпреки това Сметната палата установи, че Директивата за качеството на атмосферния въздух не защитава правото на гражданите за достъп до правосъдие и участие в обществените дела толкова ясно, колкото други директиви в областта на околната среда. Информацията относно качеството на въздуха, предоставена на гражданите, е донякъде неясна.

Препоръки на Сметната палата

V. В настоящия доклад се отправят препоръки към Комисията, насочени към подобряване на качеството на въздуха. Препоръките на Сметната палата включват по-ефективни действия от страна на Комисията, актуализиране на Директивата за качеството на атмосферния въздух, приоритизиране и включване на въпросите за качеството на въздуха в други политики на ЕС, както и подобряване на осведомеността на обществеността.

ВЪВЕДЕНИЕ

Защо замърсяването на въздуха е от голямо значение

1. Замърсяването на въздуха възниква, когато в атмосферата се освобождават газове, прахови частици и дим, които причиняват вреди за хората, инфраструктурата и околната среда. Световната здравна организация (СЗО) определя това замърсяване като най-големият риск за здравето в Европа, свързан с околната среда¹. В ЕС замърсяването на въздуха води средно до над 1 000 случая на преждевременна смърт всеки ден, което надвишава над 10 пъти броя на загиналите при пътни произшествия².

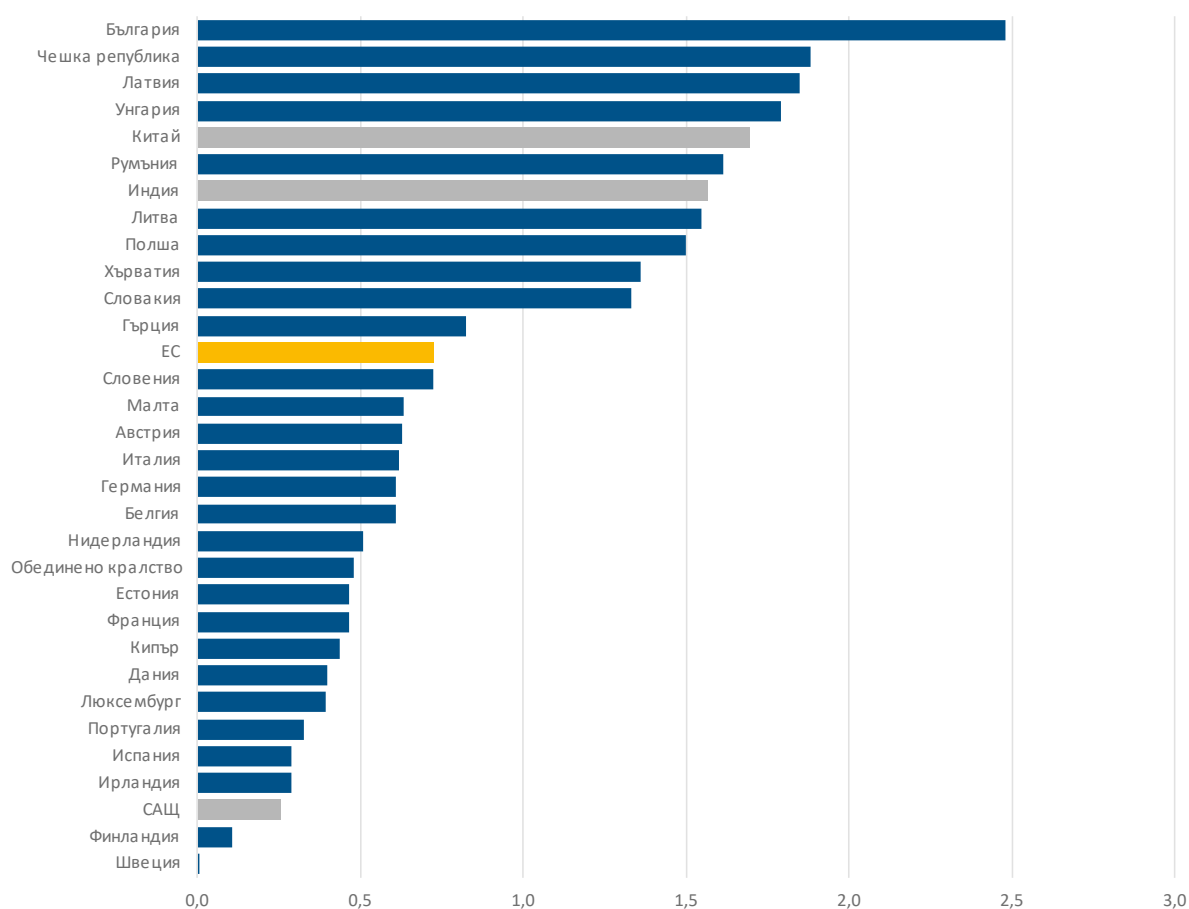
Фигура 1 показва, че по критерия за загуба на години живот в добро здраве някои държави членки на ЕС се доближават до ситуацията в държави, които често се асоциират с лошо качество на въздуха, като Китай и Индия. През 2013 г. Европейската комисия изчислява общия размер на външните разходи, свързани със здравето, на между 330 и 940 млрд. евро годишно³.

¹ СЗО, [„Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease“](#) („Замърсяване на атмосферния въздух: обща оценка на излагането и заболяемостта“), 2016 г., стр. 15 и ЕАОС, [Air quality in Europe — 2017 report](#) („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“), 2017 г., стр. 12.

² [Прессъобщение на Европейската комисия](#) от 16 ноември 2017 г.

³ [SWD\(2013\) 532 окончателен](#) от 18.12.2013 г. „Резюме на оценката на въздействието“, стр. 2.

Фигура 1 — Загуба на години живот в добро здраве поради замърсяване на въздуха (на сто жители)



Източник: СЗО, „[Public Health and Environment \(PHE\): ambient air pollution DALYs attributable to ambient air pollution](#)” („Обществено здраве и околна среда: замърсяване на атмосферния въздух и продължителност на живота, коригирана с отчитане на инвалидността (DALYS), свързана с него“), 2012 г.

Жителите на градовете са най-засегнати

2. Според ЕАОС около една четвърт от европейските жители на градски зони са изложени на нива на замърсяване на атмосферния въздух, надвишаващи някои от стандартите на ЕС за качеството на въздуха, а до 96 % от гражданите на ЕС, живеещи в градовете, са изложени на нива на атмосферно замърсяване, за които СЗО приема, че са вредни за здравето⁴. Замърсяването на въздуха обикновено засяга жителите на градовете повече, отколкото жителите на селски райони — гъстотата на населението

⁴ ЕАОС, „[Outdoor air quality in urban areas](#)” („Качество на атмосферния въздух в градските зони“), 2017 г.

в градските зони означава, че повече замърсители се освобождават в по-голям мащаб (например от автомобилния транспорт), а разсейването се постига по-трудно, отколкото в селските райони.



Какво съкращава продължителността на живота и как?

3. СЗО определя фините прахови частици (ФПЧ), азотния диоксид (NO₂), серния диоксид (SO₂) и тропосферния озон (O₃) като замърсителите, които са най-вредни за човешкото здраве (вж. **каре 1**)⁵. ЕАОС докладва, че през 2014 г. фините прахови частици (ФПЧ_{2,5}) са причинили около 400 000 случая на преждевременна смърт на граждани на ЕС; NO₂ — 75 000, а O₃ — 13 600⁶. ЕАОС предупреждава, че замърсяването на въздуха засяга хората ежедневно и докато пиковите замърсявания са неговия най-видим ефект, дългосрочното излагане на по-малки дози представлява по-голяма опасност за човешкото здраве⁷.

⁵ [Уебсайт на СЗО](#) и СЗО, „[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)“ („Икономическа цена на отражението върху здравето на замърсяването на въздуха в Европа“), 2015 г., стр. 3.

⁶ ЕАОС пояснява, че въздействието на отделните замърсители не следва да се разглежда кумулативно. Вж. [ЕАОС „Air quality in Europe — 2017 report“](#) („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“), 2017 г., стр. 56.

⁷ ЕАОС, [„Air quality in Europe — 2017 report“](#) („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“), 2017 г., стр. 55 и Таблица 10.1., и ЕАОС, [„Cleaner air benefits human health and climate change“](#) („По-чистият въздух е полезен за човешкото здраве и измененията на климата“), 2017 г.

Каре 1 — Основни замърсители на въздуха

Фините прахови частици (ФПЧ) са твърди и течни частици, суспендирани във въздуха. Те включват множество вещества, от морска сол и полени до канцерогенни за човека вещества като бензо[а]пирен и сажди. ФПЧ се делят на ФПЧ₁₀ (груби частици) и ФПЧ_{2,5} (фини частици)⁸ в зависимост от тяхната големина. В частите на Европа, където за битово отопление все още често се използват твърди горива, емисиите на замърсители (особено ФПЧ) обикновено се увеличават, когато зимите са по-студени.

Азотният диоксид (NO₂) е токсичен газ с червено-кафяв цвят. Той е един от оксидите на азота (NO_x).

Серният диоксид (SO₂) е токсичен безцветен газ с остра миризма. Той е един от серните оксиди (SO_x).

Озонът в приземните слоеве на атмосферата (O₃) или тропосферния озон⁹ е безцветен газ, който се образува в близките до земята слоеве чрез химическа реакция на замърсители (като например летливи органични съединения (ЛОС) и NO_x) в присъствието на слънчева светлина.

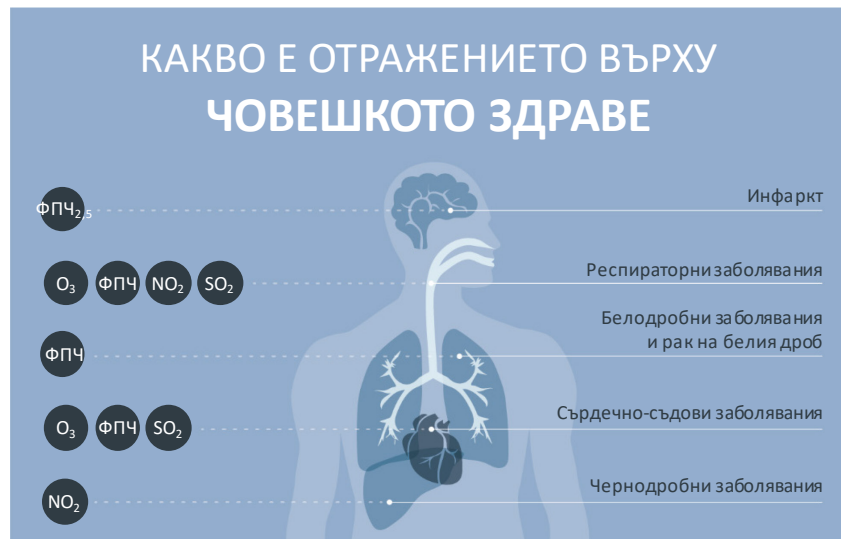
4. Според СЗО сърдечните болести и инсултите причиняват 80 % от случаите на преждевременна смърт, дължащи се на замърсяването на въздуха. Следващите най-значими причини са белодробните заболявания, в т.ч. рак, и други заболявания¹⁰. На **фигура 2** са обобщени основните въздействия върху здравето на четирите замърсителя, посочени по-горе.

⁸ ФПЧ₁₀ са прахови частици с диаметър до 10 µm, а ФПЧ_{2,5} са прахови частици с диаметър до 2.5 µm.

⁹ Този озон не допринася за озоновия слой в горните слоеве на атмосферата (озон в стратосферата).

¹⁰ ЕАОС, [„Air quality in Europe — 2013 report“](#) („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2013 г.“), 2013 г., стр. 17. Вж. също Международна агенция за изследване на рака (IARC), [„Outdoor air pollution a leading environmental cause of cancer deaths“](#) („Замърсяването на атмосферния въздух — водеща причина за смърт, свързана с околната среда, при онкологични заболявания“), 2013 г. Международната агенция за изследване на рака (IARC) е междуправителствена агенция на СЗО.

Фигура 2 — Основни въздействия върху здравето на ФПЧ, NO₂, SO₂ и O₃



Източници: [ЕАОС](#) и [СЗО](#).

5. В **каре 2** са посочени факторите, които засягат нивата на замърсяване на въздуха, а **фигура 3** показва процентния дял на емисиите на замърсители от различните източници в ЕС.

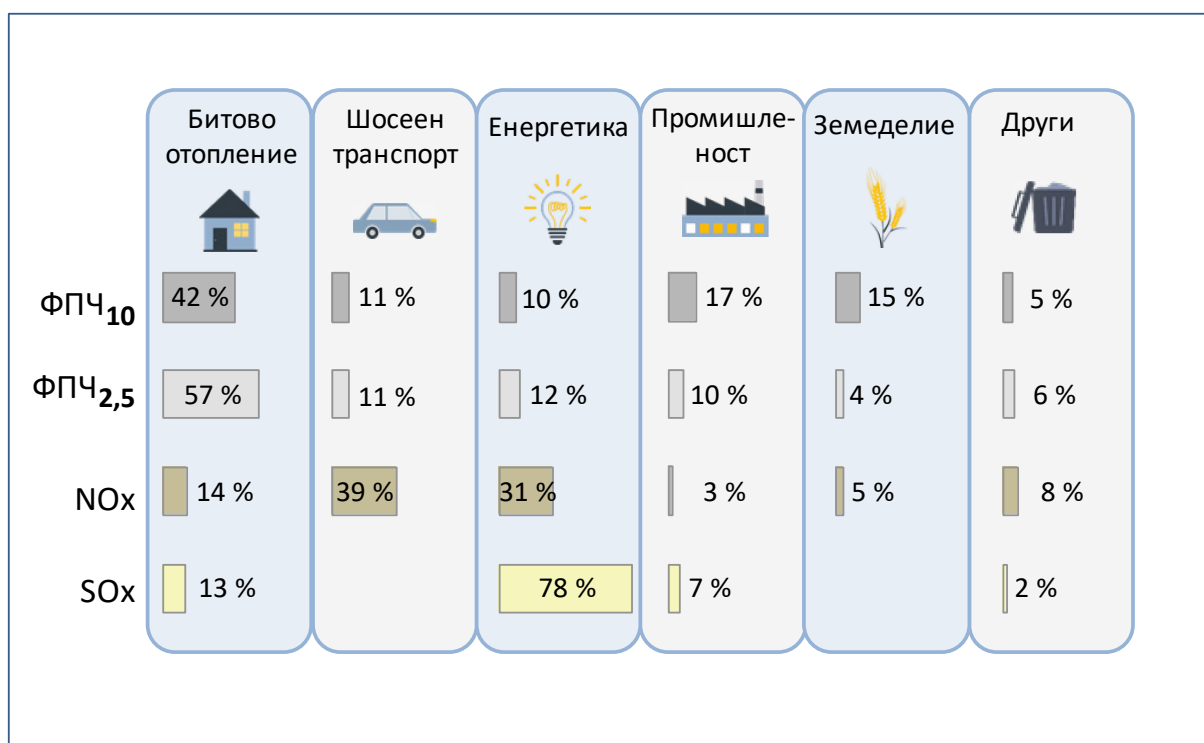
Каре 2 — Качеството на въздуха не зависи само от емисиите на замърсители

То се влияе и от:

- близостта до източника и надморската височина, на която се освобождават замърсители;
- метеорологичните условия, в т.ч. вятър и топлина;
- химическите трансформации (реакция на слънчева светлина, взаимодействия между замърсителите);
- географските особености (топография).

Емисиите на замърсители на въздуха се причиняват най-вече от човешка дейност (например от транспорт, електроцентрали или промишлени инсталации). Те могат да възникнат и при горски пожари, вулканични изригвания и ветрова ерозия.

Фигура 3 — Източници на замърсители на въздуха в ЕС¹¹



Източници на данните: ЕАОС, „[Air quality in Europe — 2017 report](#)“ („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“), 2013 г., стр. 22.

Какво прави ЕС?

6. ЕС се бори със замърсяването, като определя а) пределно допустими стойности за концентрацията на замърсители във въздуха, които гражданите дишат, и б) стандарти за източниците на емисии на замърсители.

7. През 1980 г. [Директива 80/779/ЕО](#) първа установява пределно допустими стойности в ЕС за концентрацията на SO₂. Впоследствие са приети и други директиви, които обхващат повече замърсители на въздуха и актуализират допустимите им концентрации¹². Директивата за качеството на атмосферния въздух от 2008 г.

¹¹ Емисиите на замърсители на въздуха се изчисляват количествено като NO_x и SO_x, а при измерването на концентрацията на замърсители фокусът е върху NO₂ и SO₂ — най-вредните от тези оксиди.

¹² Например [Директива 82/884](#), [Директива 85/203/ЕИО](#), [Директива 92/72/ЕИО](#), [Директива 96/62/ЕО](#) (Рамкова директива), [Директива 1999/30/ЕО](#), [Директива 2000/69](#), [Директива 2002/3/ЕО](#) и [Директива 2004/107/ЕС](#).

([Директива за КАВ](#))¹³ определя стандартите за качеството на въздуха (в т.ч. пределно допустимите стойности) за концентрациите на замърсителите с най-голямо отражение върху здравето (вж. **точка 18**). Тя се фокусира върху подобряването на здравето на гражданите чрез по-добро качество на въздуха.

8. Директивата за КАВ изисква от държавите членки да определят райони за оценка и управление на качеството на въздуха на техните територии. Държавите членки извършват предварителни оценки на качеството на въздуха във всяка зона и изграждат мрежи от стационарни измервателни станции в замърсените райони. Директивата съдържа критерии както за местоположението, така и за минималния брой на пунктовете за мониторинг (вж. **точка 32**)¹⁴.

9. Държавите членки събират данни от мрежите си и ги докладват ежегодно на Комисията и ЕАОС (вж. **каре 3**). Комисията съпоставя тези данни със стандартите на ЕС¹⁵, определени в Директивата за КАВ. Когато концентрацията на замърсители надвишава определените стандарти, държавите членки следва да изготвят планове за качество на въздуха с цел преодоляване на проблема възможно най-бързо. Комисията оценява тези планове и предприема правни действия, ако счита, че държавите членки не са спазили Директивата. Директивата определя задължения за държавите членки за информиране на обществеността, в т.ч. алармени и информационни прагове.

Каре 3 — Роли на Комисията и ЕАОС

Комисията отговаря за оценката на спазването на Директивата и следи за нейното изпълнение.

¹³ 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., стр. 1).

¹⁴ Пунктовете за мониторинг са съоръжения, с които чрез измервания се установяват и се анализират нивата на отделните замърсители в атмосферния въздух. Обикновено една стационарна измервателна станция (станция за мониторинг) съдържа няколко пункта, които взимат проби.

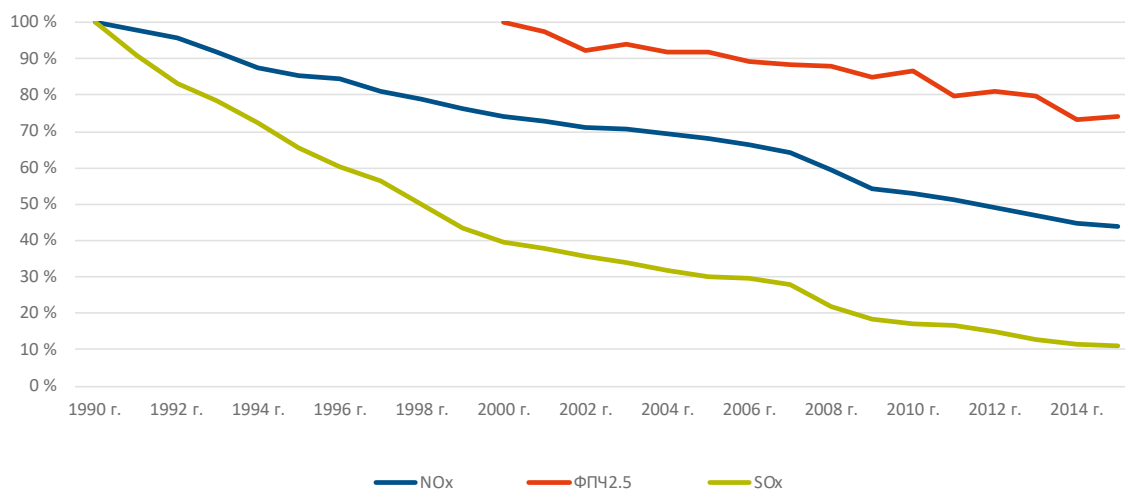
¹⁵ Терминът „стандартна стойност“ обхваща задължителните пределно допустими стойности, определени за ФПЧ, NO₂ и SO₂, както и целевите стойности за O₃, които следва да се постигнат за определен период, когато това е възможно.

ЕАОС е агенция на ЕС, чиято цел е да предоставя надеждна и независима информация относно околната среда. Ролята на ЕАОС е да предоставя навременна, целенасочена, актуална и надеждна информация на отговорните за създаването на политики лица и органи, както и на обществеността, за да подпомага устойчивото развитие.

10. В допълнение към определянето на пределно допустими концентрации на замърсителите ЕС е въвел законодателни мерки за намаляване на емисиите на замърсители от няколко сектора¹⁶.

11. ЕАОС посочва, че в последните десетилетия европейските директиви (вж. **приложение I**) и регламенти (като например тези, които водят до промяна на горивната база или до премахване на неефективното оборудване) са допринесли за намаляване на емисиите на замърсители на въздуха. Между 1990 и 2015 г. емисиите на SO_x в ЕС са намалели с 89 %, а на NO_x — с 56 %. От 2000 г. насам емисиите на ФПЧ_{2,5} са намалели с 26 %¹⁷, както е показано на **фигура 4**.

Фигура 4 — Тенденции при емисиите на замърсители на въздуха след 1990 г. (за ФПЧ_{2,5} — след 2000 г.)



Източник: [ЕАОС](#).

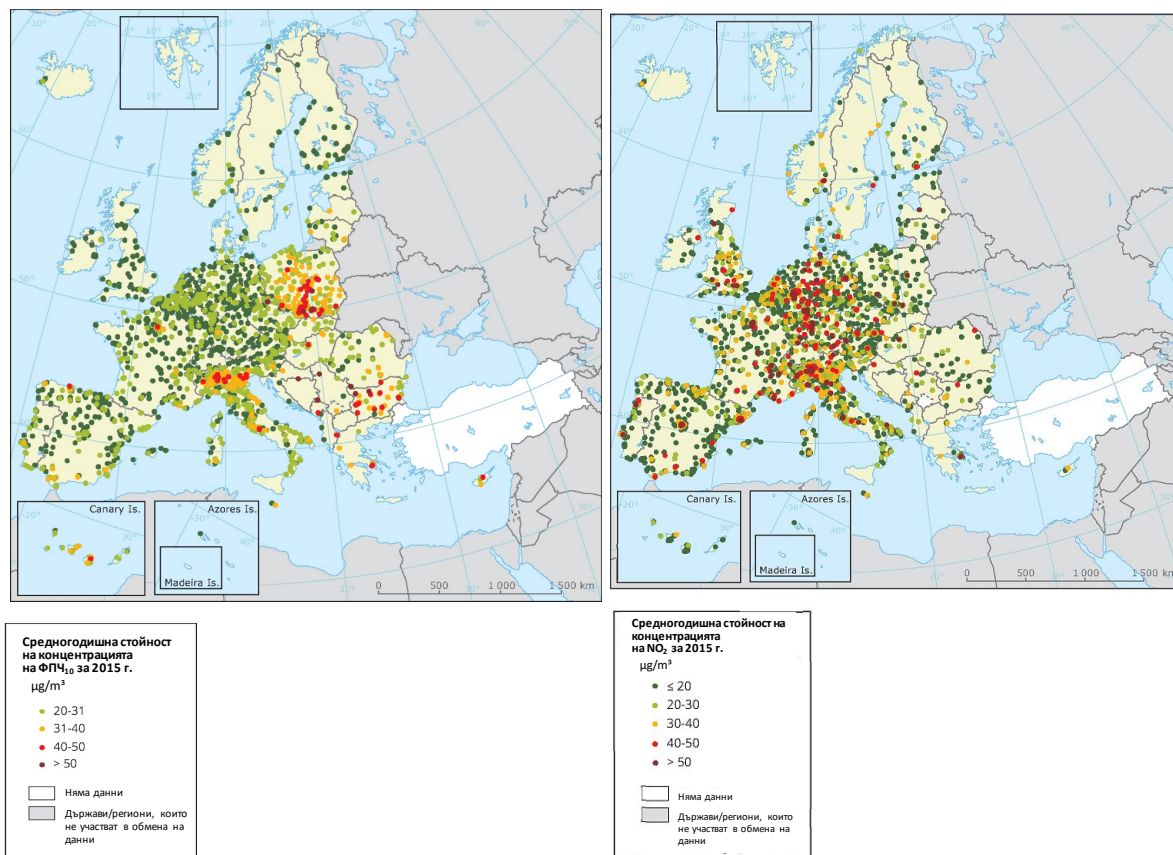
¹⁶ Съответното законодателство на ЕС за контрол на замърсяването на въздуха при източника може да бъде намерено на [уебсайта на ГД „Околна среда“](#).

¹⁷ ЕАОС, „[Emissions of the main air pollutants in Europe](#)“ („Емисии на основните замърсители на въздуха в Европа“), 2017 г.

12. Съгласно СЗО и ЕАОС намаляването на общото количество емисии на замърсители на въздуха не означава автоматично намаляване със същия порядък на концентрациите на замърсители¹⁸. Законодателство на ЕС относно източниците не се фокусира върху намаляването на емисиите в местата, където хората най-много са засегнати от замърсяването на въздуха, или където концентрациите са най-високи (вж. **фигура 5**). Например, ако автомобилните двигатели отделят по-малко емисии благодарение на по-стриктните стандарти на ЕС, замърсяването на въздуха може да се увеличи независимо от това поради увеличено използване на автомобили. Ето защо в населените места са необходими специфични действия, за да се намалят концентрациите на замърсители на въздуха, когато експозицията на населението, особено на ФПЧ и NO₂, остава висока.

¹⁸ Това се дължи на комплексни фактори, като например химическия състав на различните замърсители в атмосферата, или транспортирането на дълги разстояния на замърсителите. Вж. СЗО, „[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)“ („Икономическа цена на отражението върху здравето на замърсяването на въздуха в Европа“), 2015 г., стр. 7. Вж. също Доклад за състоянието на околната среда (SOER) на ЕАОС за 2015 г. „[European briefings: Air pollution](#)“ („Европейски информационни документи: замърсяване на въздуха“), 2015 г. и ЕАОС, „[Air pollution: Air pollution harms human health and the environment](#)“ („Замърсяването на въздуха нанася вреди върху човешкото здраве и околната среда“), 2008 г.

Фигура 5 — Концентрации на ФПЧ₁₀ и NO₂ през 2015 г.



Източник: [Данни и карти на ЕАОС](#).

13. Надграждайки предишните стратегии, през декември 2013 г. Европейската комисия публикува [Програма за чист въздух за Европа](#). Тя има за цел да преодолее широко разпространеното неспазване на стандартите на ЕС за качество на въздуха и да осигури пълното съответствие с приложимото законодателство до 2020 г. Програмата също така определя стъпките, които ЕС следва да предприеме, за да се постигне до 2033 г. дългосрочната цел за намаляване на преждевременните смъртни случаи, причинени от ФПЧ и О₃, с 52 % в сравнение с 2005 г. Комисията признава, че за някои замърсители продължават да съществуват значителни пропуски при съответствието с нормативните изисквания, и през 2017 г. е започнала проверка на пригодността, за да оцени изпълнението на Директивата за качеството на атмосферния въздух.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

14. В настоящия доклад Сметната палата разглежда дали действията на ЕС за защита на човешкото здраве от замърсяването на въздуха са били ефективни. Проверихме дали i)

Директивата за КАВ е разработена достатъчно добре, за да се справи с отражението на замърсяването на въздуха върху здравето; ii) държавите членки ефективно са приложили Директивата; iii) Комисията извършва мониторинг и налага изпълнението на Директивата; iv) качеството на въздуха е съответно отразено в другите политики на ЕС и подкрепено със средства от ЕС; и v) широката общественост е добре информирана по въпросите, свързани с качеството на въздуха.

15. Сметната палата се съсредоточи върху разпоредбите на Директивата за КАВ, свързани с човешкото здраве, и върху замърсителите на въздуха с най-голямо отражение върху здравето: ФПЧ, NO₂, SO₂ и O₃ (вж. точка 3)¹⁹.

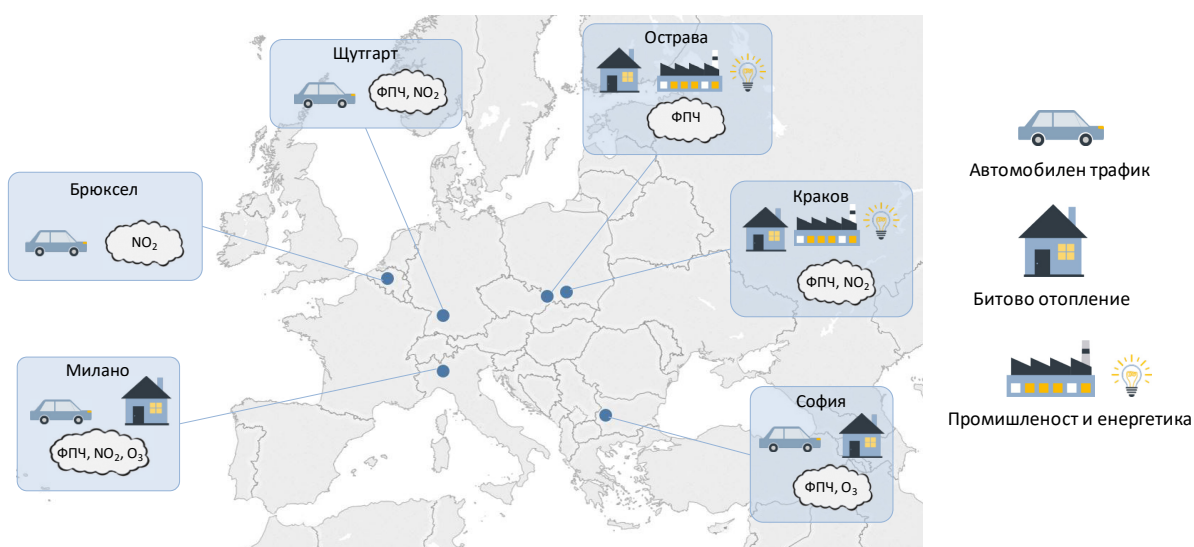
16. Сметната палата се съсредоточи върху градските райони, тъй като там замърсяването на въздуха оказва най-силно влияние върху здравето (вж. точка 2). Разгледахме как шест градски центъра в ЕС се справят с този проблем и как използват финансирането по политиката за сближаване на ЕС и програма LIFE (вж. каре 4)²⁰.

¹⁹ Директивата за КАВ се фокусира само върху качеството на атмосферния въздух, т.е. качеството на въздуха в затворени пространства не е част от обхвата на нашия одит. Директивата предвижда разпоредби и пределно допустими стойности на емисиите за защита на растителността, както и за регулиране на концентрациите на олово, бензен и въглероден монооксид. Те не са обхванати от настоящия одит, тъй като общото им въздействие върху броя на преждевременните смъртни случаи е ниско. Естествените източници на замърсяване на въздуха също не са включени в обхвата на одита.

²⁰ Одитът не обхваща проектите, финансирани по изследователските програми на ЕС и по мерките за развитие на селските райони, тъй като те нямат отражение върху градските зони.

Карта 4 — Избор на шест конкретни случая

При подбора на конкретните случаи Сметната палата имаше за цел да постигне широко географско покритие на горещите зони с високо замърсяване. Разгледахме и размера на финансирането от ЕС, свързано с качеството на въздуха, което тези държави членки са получили. На картата са показани основните замърсители и техните източници в избраните градове, както са установени от държавите членки.



Източници: Анализ на ЕСП и планове за качество на въздуха на шестте посетени града.

17. Беше разгледан периодът от приемането на Директивата за КАВ през 2008 г. до март 2018 г. Сметната палата разгледа разработването на политиката и мониторинга, извършван от Комисията на изпълнението на Директивата за КАВ, като анализира документи, проведе събеседвания със служители и провери базите данни на Комисията и ЕАОС. За да провери как държавите членки изпълняват Директивата и финансираните от ЕС проекти за качество на въздуха, Сметната палата извърши посещения на място, провери документацията по проектите и проведе събеседвания с местните заинтересовани страни (национални и местни отговорни органи, бенефициенти по проектите и други заинтересовани представители на гражданското общество) в шестте избрани града и в столиците на съответните държави членки. Одитната дейност в Полша беше извършена в сътрудничество с Върховната одитна институция (NIK)²¹. Сметната палата взе предвид експертните съвети относно

²¹ Целта на съвместния одит беше да се споделят познания, експертен опит и идеи при изготвянето на програми за одит. Той включи и обмен на становища и свързана с одита

разработването, изпълнението и мониторинга на Директивата за КАВ, и допринесе за провеждането на международен съвместен одит относно качеството на въздуха, извършен от [ЕВРОСАЙ](#).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Данните за въздействието върху здравето на замърсяването на въздуха подсказват, че установените от Директивата стандарти не са достатъчно ограничителни

18. Стандартите на ЕС за защита на здравето, установени в Директивата за КАВ, са насочени както към краткосрочните, така и към дългосрочните последици за здравето²². Те ограничават броя на случаите, в които концентрациите могат да надхвърлят краткосрочните (дневни и часови) норми, като наред с това изискват средните годишни концентрации да се поддържат под определени стойности. Директивата за КАВ посочва, че „ следва [...] да се поставят подходящи цели за качеството на атмосферния въздух, като се вземат предвид съответните стандарти, насоки и програми на Световната здравна организация“²³.

19. Нормите на ЕС за качеството на атмосферния въздух обаче са много по-малко ограничителни от насоките на СЗО за ФПЧ_{2,5} и SO₂, и по-малко ограничителни за ФПЧ₁₀ (средни годишни концентрации) и за озон. За ФПЧ₁₀ (средноденонощна норма) и NO₂ стандартите на ЕС съответстват на насоките на СЗО и позволяват надхвърляне на праговите стойности в някои случаи. В **таблица 1** е показано сравнение на [насоките на](#)

документация. Екип от одитори, представляващи и двете институции, взе участие в одитната мисия на ЕСП в Полша.

²² Излагането на замърсен въздух за няколко часа или дни (кратковременна експозиция) причинява остри здравословни симптоми, а излагането в продължение на месеци или години (дългосрочна експозиция) се свързва с хронични здравословни промени. Вж. ЕАОС, [„Air quality in Europe — 2017 report“](#) („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“), 2017 г., стр. 50.

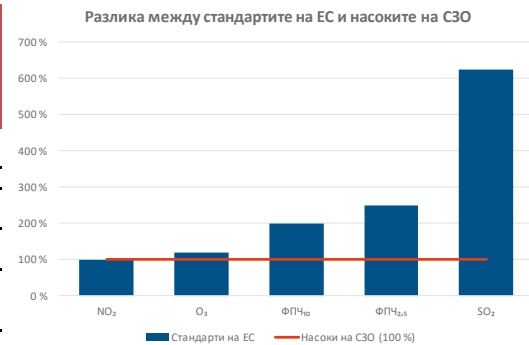
²³ Вж. Директива за КАВ, преамбюл, съображение 2.

[СЗО за качеството на въздуха](#) и стандартите на ЕС, а в **каре 5** е пояснена разликата между тях.

Таблица 1 — Стандарти на ЕС за качество на въздуха

Замърсител	Период	Насоки на СЗО в $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Норма по Директивата на ЕС за КАВ в $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Брой позволени превишавания годишно на стандартите на ЕС
NO ₂	1 година	40	40	-
	1 час	200	200	18
O ₃	8 часа	100	120	25
	1 година	20	40	-
ФПЧ ₁₀	24 часа	50 ^(а)	50	35
	1 година	10	25	-
ФПЧ _{2,5}	24 часа	25	-	-
	24 часа	20	125	3
SO ₂	1 час	-	350	24
	10 минути	500	-	-

(а) СЗО препоръчва следването на тези насоки като 99 процентил (3 превишавания).



Източници: Насоки на СЗО за качеството на въздуха (2005 г.) и Директива за КАВ 2008/50/ЕО.

Каре 5 — Насоки и стандартни стойности

Насоките за качеството на въздуха се основават на научни доказателства за въздействието на замърсяването на въздуха върху човешкото здраве. Стандартите, които в повечето случаи са правно обвързващи, следва да вземат предвид техническата изпълнимост, както и разходите и ползите от съответствието с изискванията²⁴. Насоките на СЗО посочват, че ако се позволи надвишаването на нормите в определен брой случаи, това може да намали цената на спазването на изискванията²⁵.

20. Директивата за КАВ е първата директива, в която се определят пределно допустими стойности за ФПЧ_{2,5}, но не е първата, която регулира концентрациите на ФПЧ₁₀, NO₂, SO₂ и O₃. Тъй като тя не въвежда никакви промени на стойностите, определени от директивите, които изменя²⁶, действащите понастоящем пределно допустими

²⁴ СЗО, „[Air quality guidelines – Global update 2005](#)“ („Насоки за качество на въздуха — обща актуализация, 2005 г.), стр. 7.

²⁵ СЗО, „[Guidance for setting air quality standards](#)“ („Насоки за определяне на стандарти за качеството на въздуха“), 1997 г., приложение 3.

²⁶ Директивата за КАВ обединява Директива [96/62/ЕО](#), Директива [1999/30/ЕО](#) (1^{ва} „дъщерна директива“), Директива [2000/69/ЕО](#) (2^{ра} „дъщерна директива“) и [2002/3/ЕО](#) (3^{та} „дъщерна директива“).

стойности за ФПЧ₁₀, NO₂ и SO₂ са определени почти преди 20 години²⁷, а целевата стойност за O₃ е определена преди повече от 15 години²⁸.

21. Законодателите на ЕС са отслабили изискванията на [предложението на Комисията от 1997 г.](#), като са определили по-високи пределно допустими стойности или брой пъти, в които те могат да бъдат надхвърлени²⁹. В Директивата за КАВ целевата стойност за O₃ е по-ниска, отколкото в миналото³⁰.

22. СЗО счита ФПЧ_{2,5} за най-вредния замърсител на въздуха³¹. Насоките на СЗО включват и краткосрочна стойност за ФПЧ_{2,5}, но Директивата за КАВ не посочва такава стойност. Това означава, че стандартът на ЕС се основава само на средногодишна стойност, а високите и вредни емисии на ФПЧ_{2,5} от битово отопление през зимата се компенсират от по-ниските нива през лятото (вж. [каре 1](#)). Средногодишната допустима стойност, определена в Директивата за КАВ (25µg/m³), е над двойно по-висока от стойността, посочена в насоките на СЗО (10µg/m³). Директивата за КАВ въвежда възможността за актуализиране на пределно допустимата стойност до 20µg/m³, но Комисията не е направила това при извършения преглед на този въпрос през 2013 г.

23. Допустимата стойност на SO₂ за едно денонощие в ЕС е над шест пъти по-висока от стойността в насоките на СЗО. Въпреки че почти всички държави членки спазват дневната допустима стойност на ЕС (вж. [фигура 6](#)), ЕАОС посочва, че през 2015 г. 20 %

²⁷ Те са определени през 1999 г. от [Директива 1999/30/ЕО на Съвета](#) от 22 април 1999 г. относно пределно допустимите стойности за серен диоксид, азотен диоксид и азотни оксиди, прахови частици и олово в околния въздух (ОВ L 163, 29.6.1999 г., стр. 41).

²⁸ Те са определени през 2002 г. от [Директива 2002/3/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2002 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 67, 22.11.2008 г., стр. 14).

²⁹ Например като пределно допустима средногодишна норма за ФПЧ₁₀ Комисията предлага 30µg/m³, а Директивата за КАВ — 40µg/m³. По отношение на средночасовата пределно допустима норма за NO₂ Комисията предлага възможност за превишаване осем пъти годишно, докато Директивата за КАВ позволява 18 превишения.

³⁰ [Директива 92/72/ЕО](#) определя прагова стойност от 110µg/m³, но [Директива 2002/3/ЕО](#) определя прилаганата понастоящем целева стойност от 120µg/m³ средно за осемчасов период, с позволени 25 превишения.

³¹ СЗО, [уебсайт](#) и [фактологична справка](#).

от градското население в ЕС все още е изложено на концентрации над стойността, посочена в насоките на СЗО³². Общото спазване на не твърде стриктната пределно допустима стойност за SO₂, определена в Директивата за КАВ, означава, че Комисията е предприела действия за налагане на изпълнението само срещу една държава членка (България, вж. приложение III).

Фигура 6 — Спазване на дневната пределна стойност за SO₂ през 2016 г.



Източник: Европейски портал за данни за качеството на въздуха.

24. Установяването на много невзискателни стандарти има сериозни последици за докладването и налагането на изпълнение, особено за SO₂ и PM_{2,5} (вж. точки 22 и 23). Например, райони с концентрация на SO₂, която е значително по-висока от насоките на СЗО, отговарят на определените в Директивата за КАВ норми и следователно се задължават да поставят по-малко измервателни станции и да докладват по-малко данни от по-малко локации, като наред с това често не обръщат внимание на въпроса с концентрациите на SO₂ в своите планове за управление на качеството на атмосферния въздух.

³² ЕАОС, „Air quality in Europe — 2017 report“ („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“), 2013 г., стр. 9.

25. Комисията е изчислила, че преките разходи за спазване на нейното предложение за Директива за КАВ са в размер между 5 и 8 млрд. евро, а паричното изражение на ползите за здравето ще бъде между 37 и 119 млрд. евро годишно през 2020 г. Тя заключава, че ползите от политиката по отношение на качеството на атмосферния въздух значително надхвърлят разходите за нейното изпълнение³³.

26. През 2013 г. СЗО е извършила „[Преглед на данните за аспектите на замърсяването на въздуха, засягащи здравето](#)“. В него се отправя препоръка към Комисията да осигури редовното разглеждане на данните за въздействието върху здравето на замърсителите на въздуха и последиците от качеството на въздуха. Прегледът на СЗО установява, че научните доказателства подкрепят по-стриктни допустими стойности за ФПЧ₁₀ и ФПЧ_{2,5} в ЕС, както и регулиране на краткосрочните средни норми (например средноденонощни норми) за ФПЧ_{2,5}. Този преглед има за цел да подпомогне извършения от Комисията през 2013 г. преглед на политиките на ЕС в областта на качеството на въздуха, но не е довел до промяна в първоначално определените пределно допустими стойности в Директивата за КАВ.

27. В по-скорошен период няколко професионални медицински организации призовават ЕС да вземе предвид най-актуалните научни доказателства в подкрепа на по-строги стандарти и нови краткосрочни норми за ФПЧ_{2,5}³⁴.

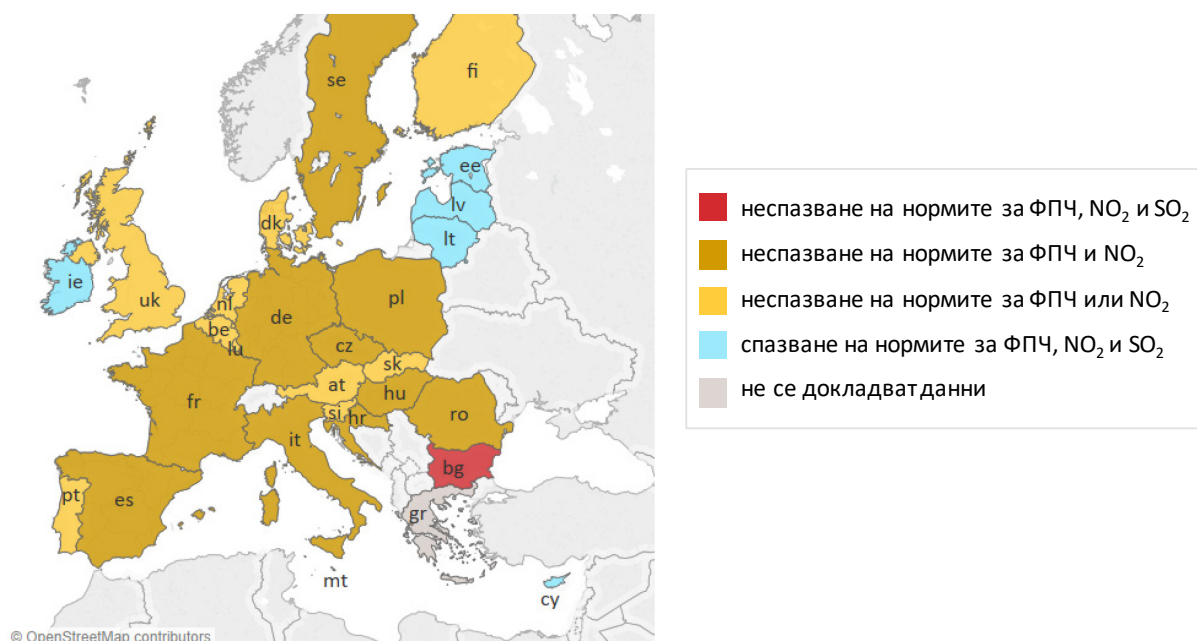
³³ [SEC\(2005\) 1133](#) от 29 септември 2005 г. „Оценка на въздействието, приложение към Съобщението относно Тематичната стратегия относно замърсяването на въздуха и Директивата относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа“, стр. 21.

³⁴ Вж. например [приноса на Европейското респираторно дружество](#) за извършената от Комисията проверка на пригодността на директивите на ЕС относно качеството на атмосферния въздух, или [препоръката на Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#) (Национална агенция за безопасност на храните, околната среда и труда на Франция).

Повечето държави членки не са прилагали ефективно Директивата за КАВ,

28. През 2016 г. 13 държави членки са нарушили пределно допустимите стойности за ФПЧ³⁵, 19 — за NO₂³⁶ и една — за SO₂³⁷. Всички държави членки на ЕС, с изключение на Естония, Ирландия, Кипър, Латвия, Литва и Малта, са в нарушение на една или повече от тези пределно допустими стойности (вж. **фигура 7**).

Фигура 7 — Спазване на пределно допустимите стойности през 2016 г.



Източник: Европейска комисия.

29. На **фигура 8** е представено сравнение на концентрациите на ФПЧ и NO₂ във всеки от посетените градове и пределно допустимите стойности за ЕС³⁸. Като цяло

³⁵ България, Чешка република, Германия, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Унгария, Полша, Румъния, Словакия, Словения и Швеция. Гърция не е докладвала всички изисквани данни за 2016 г.

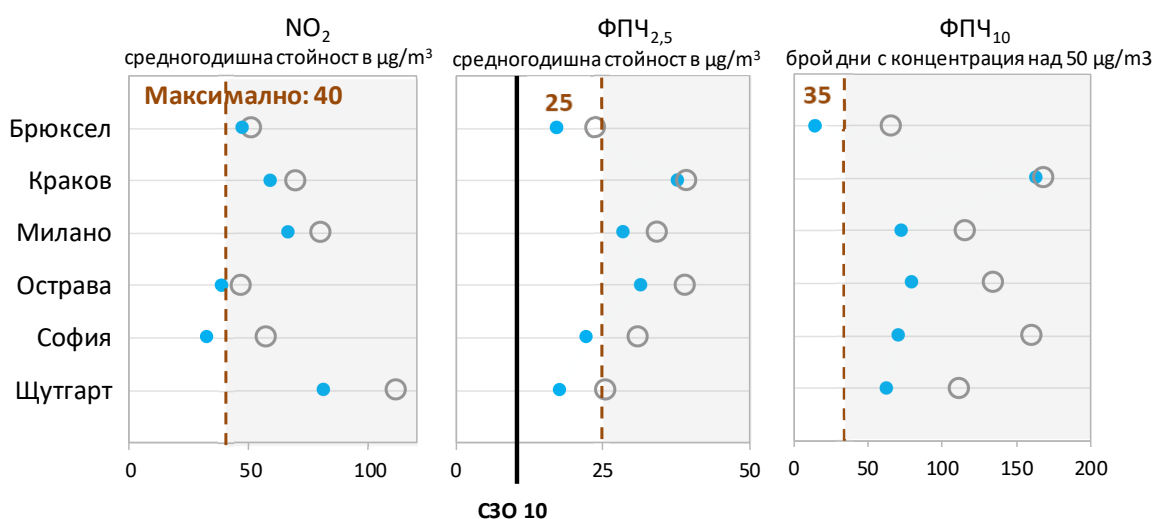
³⁶ Белгия, България, Чешка република, Дания, Германия, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Люксембург, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Финландия, Швеция и Обединеното кралство. Гърция не е докладвала всички изисквани данни за 2016 г.

³⁷ България.

³⁸ По отношение на SO₂ всички посетени градове спазват пределно допустимите стойности за ЕС. Целевите нива за озон като цяло също се спазват.

измерените концентрации на замърсители на въздуха са намалели — най-вече за ФПЧ₁₀ — но те все още превишават поне една от определените в Директивата за КАВ норми във всички градове. По-специално в Краков (ФПЧ) и София (ФПЧ_{2,5}) почти липсва напредък от 2009 г. насам. В Брюксел и Милано концентрациите на NO₂ отбелязват известна промяна между 2012 и 2016 г. (вж. приложение II). Подобрените измервания обаче може отчасти да не се дължат на по-добро качество на въздуха, както е пояснено в точки 32 и 33.

Фигура 8 — Максимални концентрации на ФПЧ и NO₂ (2009—2016 г.)³⁹



Източник: Европейски портал за данни за качеството на въздуха.

разпоредбите за измерване на качеството на въздуха са гъвкави до степен, която затруднява проверката

30. Точното измерване на нивата на замърсяване на въздуха е важно, защото въз основа на това държавите членки предприемат действия за намаляване на замърсяването. Освен това точните и сравними данни за замърсяването са от значение

³⁹ Тези стойности са най-високите регистрирани стойности за всяка година. За София данните обхващат периода от 2010 до 2016 г. за ФПЧ_{2,5}. SO₂ и O₃ не са представени тук, тъй като концентрациите им като цяло са спазвали стандартите на ЕС в шестте посетени града.

за Комисията, която трябва да вземе решение дали да наложи действия за изпълнение на изискванията (вж. **точка 49**).

31. За целите на Директивата за КАВ държавите членки измерват качеството на въздуха чрез мрежи от станции за мониторинг на качеството на атмосферния въздух (измервателни станции), които съдържат оборудване (пунктове за мониторинг) за анализ и измерване на нивата на няколко замърсители на въздуха⁴⁰. Много държави членки публикуват данни за нивата на замърсителите на специални уебсайтове с цел информиране на обществеността. Държавите членки трябва да изпращат на Комисията валидираните данни веднъж годишно, след което Комисията оценява съответствието с изискванията на Директивата. Когато валидираните данни показват превишаване на пределните нива на замърсяване, определени в Директивата за КАВ, държавите членки следва да изготвят планове за качество на въздуха.



Измервателна станция на качеството на атмосферния въздух и пунктове за мониторинг (сините устройства на снимката вдясно)

Източник: ЕСП.

32. Директивата за КАВ определя критерии за минималния брой пунктове за мониторинг и за тяхното местоположение. На разпоредбите относно местоположението обаче са присъщи множество критерии и гъвкавост, която може да затрудни проверките. От държавите членки се изисква да разполагат пунктовете за мониторинг едновременно на места, „в които са налице най-високите нива на

⁴⁰ В т.ч. замърсителите, обхванати от настоящия одит (ФПЧ, NO₂, SO₂ и O₃).

замърсяване“ (пунктове от транспортно-ориентиран или промишлен вид), и в други райони, „където нивата са индикативни за експозицията на по-голямата част от градското население“⁴¹ (пунктове от фонов вид). В резултат на това държавите членки не измерват непременно качеството на въздуха в близост до големи промишлени обекти или основни градски пътни артерии. Спазването на Директивата може да бъде по-лесно, когато броят на транспортните или промишлените пунктове е малък. В **каре 6** са показани различните практики в посетените градове⁴².

Каре 6 — Различни практики при разполагане на измервателни станции

Брюксел разполага само с два пункта от транспортно-ориентиран вид, докато Щутгарт има осем, а Милано — 11 (само шест от които в границите на града, два от които в рамките на зони с ниски емисии).

На територията на района за оценка и управление на качеството на въздуха на Острава се намират значителни промишлени обекти, но само един от пунктовете е от промишлен вид. Подобна е ситуацията в Краков, където една от шестте градски станции е от промишлен вид. София не разполага с пунктове за мониторинг от промишлен вид, въпреки че в града се намират електроцентрали и други промишлени съоръжения.

33. Минималният брой пунктове за мониторинг зависи от населението, живеещо във всеки район за управление на качеството на въздуха. Всички посетени градове имаха повече пунктове, отколкото се изискват от Директивата. Тези допълнителни измервания не трябва да се включват в официалните данни, докладвани от държавите членки, дори когато са установени високи нива на замърсяване (вж. **каре 7**). Директивата за КАВ изисква държавите членки да поддържат пунктовете за мониторинг, които отчитат превишени нива на ФПЧ₁₀, но това задължение не се прилага за другите замърсители (по-специално NO₂ и ФПЧ_{2,5})⁴³.

⁴¹ Раздел Б, точка 1 от приложение III на Директивата относно КАВ.

⁴² Информация въз основа на официалните данни, докладвани на ЕАОС за 2015 г.

⁴³ Вж. приложение V от [Директивата относно КАВ](#).

Каре 7 — Високи нива на замърсяване, които не са включени в официалните данни

В Острава станция „Radvanice ZÚ“ не докладва валидирани данни на Комисията, въпреки че е измерила превишаване на денонощната норма за ФПЧ 98 пъти през 2015 г.

В Брюксел станция „Arts-Loi“ е отбелязала много висока средногодишна стойност за NO₂ (101 µg/m³) през 2008 г. През 2009 г. станцията е била затворена поради строителни дейности, но след тяхното приключване (през 2016 г.) тя все още не докладва официални данни на Комисията.

В София строителни дейности са наложили преместването на станция „Орлов мост“ през 2014 г. Преди преместването тази станция е отчитала най-големият брой дни с концентрации на ФПЧ₁₀, превишаващи пределно допустимите стойности. След преместването ѝ честотата на измерените такива превишения в София е намаляла рязко (вж. приложение II).

Източник: Анализ на ЕСП.

34. Директивата за КАВ не налага специален мониторинг в проблемни гранични райони. Ефективното справяне с трансграничното замърсяване изисква координирани действия. Например, ако в Острава се наложат закони за качеството на горивата, те ще са ефективни за подобряване на качеството на въздуха само ако съседните райони в Полша също предприемат мерки. Без такива мерки хората все още ще могат да използват евтино и нискокачествено гориво, закупено от другата страна на границата. Съгласно член 25 от Директивата държавите членки следва да приканват Комисията да подпомага всяко сътрудничество в областта на трансграничното замърсяване на въздуха. Най-засегнатите от трансгранично замърсяване държави членки, които посетихме, не считат, че съответните разпоредби на Директивата са полезни, и не са предвидили никакви координирани действия в своите планове за качество на въздуха. Те не са поискали намесата на Комисията.

35. През 2017 г. посетените държави членки като цяло са докладвали данните навреме. Навременните данни за качеството на въздуха са от значение както за държавите членки, за да могат те да предприемат съответни действия за намаляване на замърсяването на въздуха, така и за Комисията, за да ѝ позволят да реагира по-рано и да започне процедури за налагане на изпълнението срещу държавите членки.

Директивата за КАВ изисква от държавите членки да представят годишните валидирани данни до 30 септември на следващата година⁴⁴. Предходните директиви обаче са изисквали от държавите да докладват на Комисията в рамките на шест месеца от периода на измерване⁴⁵. Технологичните развития от последните години (като например електронното докладване) позволяват по-ранно докладване на данните.

а плановете за качество на въздуха не са планирани като ефективни инструменти за мониторинг

36. При нарушение на Директивата за КАВ държавите членки трябва да изготвят план за качество на въздуха, за да преодолеят съответния проблем (вж. точка 9). Реалните подобрения на качеството на въздуха зависят от това дали държавите членки ще предприемат бързи и ефективни действия за намаляване на емисиите, като използват добри планове за качество на въздуха

Мерките в плановете за качество на въздуха често не са добре насочени

37. Директивата за КАВ изисква в плановете за качество на въздуха да се предвидят подходящи мерки, така че периодът, в който замърсяването на въздуха надвишава нормите, да е възможно най-кратък. Сметната палата разгледа плановете за качество на въздуха на посетените градове.

38. Въз основа на извършения анализ на тези планове установихме три основни причини, които затрудняват тяхната ефективност. Мерките в плановете за качество на въздуха:

- не са добре насочени и не биха могли да бъдат осъществени бързо в районите, където са измерени най-високите концентрации;

⁴⁴ Член 27 от [Директивата за КАВ](#).

⁴⁵ Директиви [80/779/ЕИО](#); [82/884/ЕИО](#) и [85/203/ЕИО](#).

- не биха могли да постигнат значителни резултати в краткосрочен план, тъй като са извън правомощията на органите, отговорни за тяхното изпълнение, или защото са разработени за дългосрочни резултати;
- не са подкрепени от оценки на разходите или не са финансирани.

39. В **каре 8** са посочени примери за слабости в плановете за качество на въздуха, които възпрепятстват изпълнението на целта за намаляване на концентрациите на замърсители.

Каре 8 — Примери за слабости в плановете за качество на въздуха, които възпрепятстват постигането на резултати

Превозните средства с дизелови двигатели са значителен източник на замърсяване на въздуха, особено по отношение на NO₂ (вж. **точка 57**). В шестте анализирани плана за качество на въздуха обаче като цяло липсват мерки за намаляване на използването на лични автомобили в близост до местата, където са измерени най-високите концентрации.

В Италия (Милано) използването на електронни системи за контрол на достъпа до зоните с ниски емисии изисква преди това да бъде прието национално законодателство. В Белгия (Брюксел) планът за качество на въздуха предлага да се ограничи достъпа на превозни средства (със стандарт преди Евро 5) в ЗНЕ от 2025 г. Освен това предвиденото в плановете на държавите членки въздействие на ограничението на движението за намаляване на концентрациите на NO₂ не е надеждно, тъй като не се основава на реални условия на шофиране.

Замяната на неефективните отоплителни уреди, често използвани от домакинства с ниски доходи, е основно предизвикателство за гражданите и отговорните органи в някои държави членки. В Полша (регион Малополска) решение за борба със смога ограничава използването на твърди горива. Разходите, свързани със замяната на битовите отоплителни уреди, могат да надхвърлят 1 млрд. евро. Не е осигурено национално финансиране.

40. Въпреки че плановете за качество на въздуха установяват основните източници на замърсяване, те невинаги съдържат конкретни мерки за справяне с емисиите. В най-актуалния план за качество на въздуха на Краков, например, са посочени само

ограничени мерки за намаляване на промишлените емисии, които са основен източник на замърсяване с NO₂, докато планът за качество на въздуха на София не съдържа никакви мерки за намаляване на емисиите от домакинства, които са значителен източник на замърсяване с ФПЧ (вж. **каре 4**).

41. Плановете за качество на въздуха често предлагат мерки, които нямат пряко отражение върху намаляването на концентрациите на замърсители на въздуха, като например мерки за административно опростяване, оценки и проучвания. Сметната палата установи също така, че в плановете не се оценява разходната ефективност на мерките.

42. Постигането на целевите нива за качеството на въздуха често е свързано с трудни политически решения. Използването на лични автомобили например е основен източник на замърсяването на градския въздух в Брюксел, Щутгарт и Милано и най-ефективната мярка би била да се ограничи тяхното използване.



Измервателна станция „Am Neckartor“ в Щутгарт
Източник: ЕСП.

Плановете за качество на въздуха приоритизират количеството, а не качеството на информацията

43. И шестте посетени града изготвят планове за качество на въздуха от много време насам. Плановете обикновено обхващат период от четири до пет години. Директивата за качеството на атмосферния въздух не изисква от държавите членки да докладват

относно техните планове за качество на въздуха на Комисията, или да ги актуализират, когато бъдат приети нови мерки или когато напредъкът очевидно е недостатъчен.

Държавите членки трябва да актуализират своите планове само в края на обхванатия от плана период, ако качеството на въздуха все още не отговаря на стандартите.

44. Поради широко разпространените високи нива на замърсяване, държавите членки изготвят голям брой планове за качество на въздуха. Разгледаните от Сметната палата планове бяха дълги⁴⁶ и често не съдържаха всички съответни планирани или предприети мерки за подобряване на качеството на въздуха⁴⁷. Държавите членки също така докладват още документи, съдържащи допълнителни мерки, ако Комисията го изиска.

45. Изготвянето на план за качество на въздуха е дълъг процес. Когато държавите членки изпращат плановете на Комисията, в тях обикновено се съдържат мерки за справяне с нарушение на пределно допустимите стойности за замърсяване, което е възникнало повече от две години по-рано⁴⁸, но не се предоставя информация за последвалия напредък.

46. Съчетанието от описаните по-горе фактори затруднява мониторинга от страна на Комисията на действията на държавите членки. То е забавило мониторинга на изпълнението на Директивата.

47. Продължаващото възникване на високи нива на замърсяване, въпреки наблюдаваното известно намаление (вж. **фигура 4**), показва, че изготвянето на планове за качество на въздуха не е достатъчно, за да се осигури спазване на

⁴⁶ Анализирани от нас планове бяха със средна дължина над 200 страници.

⁴⁷ Например няколко документа, съдържащи мерки, свързани с качеството на въздуха в Брюксел: „*Plan Régional Air-Climat-Énergie*“, COBRACE, „*Plan Régional de la Mobilité (IRIS2)*“ и „*Plan portant sur les dépassements observés pour les concentrations de NO₂*“. В Милано регионални споразумения, като например споразумението за долината на река По, допълват плана за качество на въздуха за региона на Ломбардия.

⁴⁸ Директивата за КАВ посочва, че планът за качество на въздуха следва да се съобщи на Комисията „без отлагане, но не по-късно от две години след края на годината, в която е било наблюдавано първото превишаване“ (вж. член 23).

Директивата за КАВ и намаляване на замърсяването във възможно най-кратък срок. Съдът на Европейския съюз (СЕС) потвърждава това в неотдавнашните си решения (вж. точка 52).

Комисията се сблъсква с ограничения при проверката на спазването на правилата, а процедурите за налагане на изпълнение са бавни

48. Директивата за КАВ изисква от Комисията да извършва мониторинг на прилагането и да налага изпълнението на Директивата от държавите членки. Държавите членки обаче не са задължени да докладват относно изпълнението на своите планове за качество на въздуха или да ги актуализират, когато приемат нови мерки или когато напредъкът не е достатъчен (вж. точка 43). Някои разпоредби на Директивата са трудни за изпълнение по своето естество (например гарантирането, че държавите членки спазват своите задължения за информиране на обществеността, или проверката на местоположението на над 4 000 измервателни станции).

49. Когато пределно допустимите стойности за замърсяване се превишават често, Комисията установява най-сериозните нарушения и започва диалог с държавите членки, докато не реши да прекрати този процес или не заключи, че държавата членка не е успяла да предприеме достатъчно амбициозни и убедителни мерки. На този етап Комисията може да започне производство за установяване на нарушение срещу държавата членка.

50. Към януари 2018 г. Комисията води 16 текущи производства за установяване на нарушение, свързани със замърсяване с ФПЧ, 13 — с NO₂, едно, свързано със SO₂, и две други производства във връзка с мониторинга на замърсяването на въздуха.

51. Анализирахме текущите производства, които засягат посетените от Сметната палата шест града⁴⁹. И шестте държави членки са подали заявление за удължаване на крайните срокове по член 22⁵⁰. Поради това производства за установяване на

⁴⁹ И за шестте града текат производства както за ФПЧ₁₀, така и за NO₂, с изключение на София, за която текущото производство е само за ФПЧ₁₀.

⁵⁰ Съгласно този член и при определени условия държавите членки могат поискат освобождаване от задължението да се прилагат някои пределно допустими стойности за

нарушение са могли да започнат едва след като Комисията е разгледала тези заявления.

52. В четири случая⁵¹ Комисията е успяла да постигне положителни съдебни решения срещу държавите членки във връзка с превишаването на пределно допустимите стойности за замърсяване на въздуха, но това не е задължило държавите членки да предприемат корективни действия. В резултат на това Комисията е преразгледала своя подход и наскоро е спечелила съдебни дела срещу България (на 5 април 2017 г.) и Полша (на 22 февруари 2018 г.)⁵². В своите решения СЕС потвърждава, че само приемането на план за качество на въздуха, за да се спазят изискванията на Директивата, не е достатъчно, и постановява, че България и Полша не са изпълнили своите задължения да ограничат възможно най-много периода на превишаване на нормите. **Фигура 9** показва, че на Комисията е отнело между шест и осем години, за да изпрати тези случаи, свързани с нарушения на нормите за ФПЧ₁₀, на Съда на Европейския съюз(СЕС)⁵³. За да наложи финансови санкции, Комисията трябва отново да се обърне към СЕС и да изчака ново решение⁵⁴. Процедурите за установяване на нарушение по отношение на NO₂ са започнали много по-късно и все още не са изпратени до СЕС. По отношение на озона няма текущи процедури⁵⁵.

ФПЧ₁₀ до 11 юни 2011 г. и удължаване на крайните срокове за постигане на пределно допустимите стойности за азотен диоксид до 1 януари 2015 г. (за максимален период от пет години след 1 януари 2010 г. — определеният в приложение XI срок).

⁵¹ Словения([C-365/10](#)), Швеция ([C-479/10](#)), Португалия ([C-34/11](#)) и Италия ([C-68/11](#)).

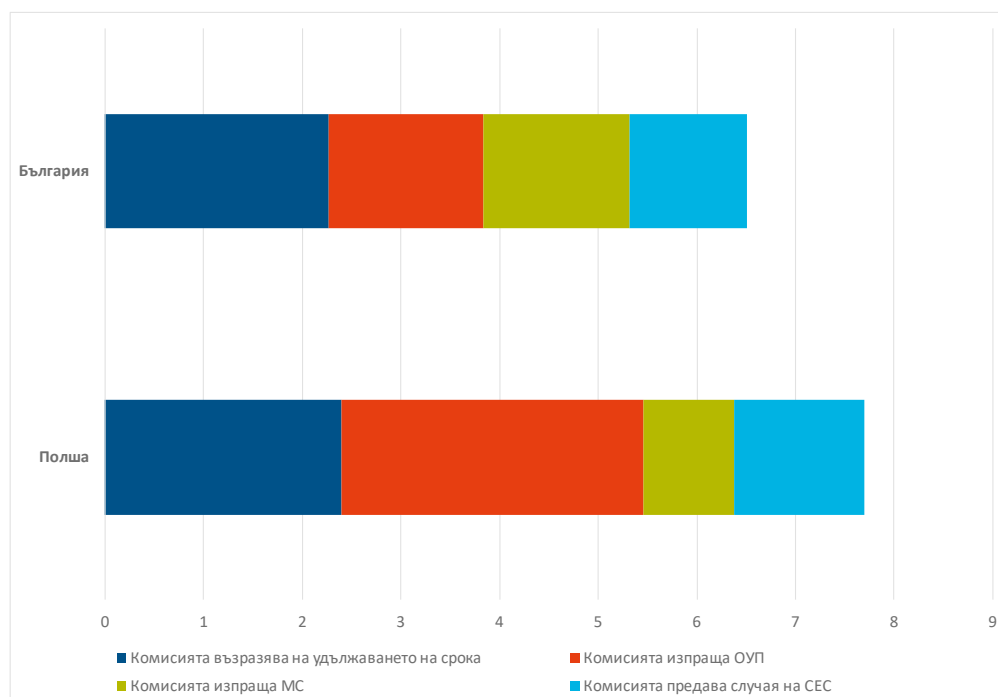
⁵² Вж. [Дело C-488/15](#) за България и [Дело C-336/16](#) за Полша.

⁵³ Процедурите за установяване на нарушение са започнали с изпращането на официални уведомителни писма (ОУП) до България (на 25 януари 2013 г.) и до Полша (на 26 април 2013 г.). Комисията е изпратила писма за мотивирани становища (МС) до България на 11 юли 2014 г. и до Полша на 27 февруари 2015 г.

⁵⁴ По-специално, тя следва да заяви действие съгласно член 260 на Договора за функционирането на Европейския съюз, както е пояснено [на уебсайта на Комисията](#).

⁵⁵ Тропосферният озон не се отделя от конкретен източник, а се образува чрез химическа реакция между газовете прекурсори и слънчевата светлина. Директивата изисква целевите стойности за озон да се спазват винаги, когато е възможно, в рамките на определен период, и не изисква държавите членки да изпълняват специфични действия или да изготвят планове за прекурсорите на озона. В резултат на това, въпреки че някои

Фигура 9 — Продължителност на процедурите, свързани с ФПЧ₁₀ (в години)



Източник: Европейска комисия.

53. Държавите членки разполагат с повече от две години да представят своите планове за качество на въздуха след като констатират нарушения на пределно допустимите стойности. Тъй като последващият диалог в контекста на производството за установяване на нарушение между Комисията и държавите членки в някои случаи продължава над 5 години, много е вероятно през този период държавите да актуализират своите планове. Това означава, че Комисията трябва да разгледа актуализираните планове. Следователно от момента на първоначалното превишаване до момента, в който Комисията отнася случая до СЕС, са изминали поне 7 години.

54. Като цяло Сметната палата счита, че продължителната процедура за налагане на изпълнение все още не осигурява спазване на Директивата.

държави членки надхвърлят целевите стойности, липсват производства за установяване на нарушение във връзка с озона.

Някои политики на ЕС не отразяват в достатъчна степен голямото значение на замърсяването на въздуха,

55. Много политики на ЕС имат отражение върху замърсителите на въздуха и по този начин и върху качеството на въздуха, особено политиките в областта на изменението на климата, енергетиката, транспорта и мобилността, промишлеността и земеделието.

56. Целите за 2030 г. на рамката на ЕС за климат и енергетика — намаляване на емисиите на парникови газове с 40 %, минимум 27 % енергия от възобновяеми източници и подобряване на енергийната ефективност с поне 27 % — могат да помогнат за намаляване на емисиите. В обзорен доклад от 2017 г. Сметната палата посочва, че едно от основните предизвикателства пред действията на ЕС, свързани с енергетиката и климата, е преминаването на ЕС към нисковъглеродни енергийни източници, като то може да донесе ползи и за качеството на въздуха⁵⁶.

57. Дизеловите превозни средства са основен елемент за производителите на автомобили в ЕС от гледна точка на спазването на задълженията им за намаляване на емисиите на въглероден диоксид (CO₂)⁵⁷, тъй като тези превозни средства произвеждат по-малко емисии на CO₂ от бензиновите автомобили. Технологичните развития и [стандартите Евро](#)⁵⁸ значително са намалили емисиите на CO₂ и ФПЧ (но не и емисиите на NO_x) от такива превозни средства. От години е известно⁵⁹, че реалните емисии на NO_x са по-високи от тези, произведени в условия на изпитване. Скандалът „Дизелгейт“,

⁵⁶ [Обзорен доклад на ЕСП „Действия на ЕС в областта на енергетиката и изменението на климата“, 2017 г., стр. 65 и 81.](#)

⁵⁷ Изискванията за емисиите на CO₂ (130 гр/км до 2015 г. и 95 гр/км до 2020 г.) са установени в [Регламент \(ЕС\) 333/2014](#) на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 443/2009 с оглед определяне на условията за постигане на целта за намаляване на емисиите на CO₂ от нови леки пътнически автомобили до 2020 г. (ОВ L 103, 5.4.2014 г., стр. 15) като средна стойност за автомобилния парк на всеки производител.

⁵⁸ Емисиите на CO₂ са ограничени от специфични регламенти (като Регламент (ЕО) № 443/2009).

⁵⁹ Вж. заключение 3 на Европейския парламент от [Доклад от проучването относно измерването на емисиите в автомобилния сектор](#), в който се посочва, че тези несъответствия са били известни най-малко от 2005 г.

при който инспектори в САЩ установиха подозрителни резултати при проверката на превозни средства, подчертава мащаба и причините за тези несъответствия⁶⁰. Преди „Дизелгейт“ Европейската комисия е започнала работа с цел въвеждане на по-реалистична процедура на изпитване в ЕС. Коефициентите на съответствие обаче означават, че на практика целевото ниво на стандарта Евро 6 за емисии на NO_x от 80 мг/км (прието от законодателите на ЕС през 2007 г. с цел да бъде изпълнено през 2014 г.) реално няма да бъде постигнато преди 2023 г.⁶¹

58. Данъчното облагане на горивата подкрепя продажбата на дизелови автомобили във всички държави членки с изключение на Унгария и Обединеното кралство⁶². Въпреки че продажбите на нови дизелови автомобили намаляват след „Дизелгейт“, около 40 % от всички автомобили по пътищата в ЕС използват дизелово гориво⁶³. Тъй като пътният транспорт, и особено дизеловите автомобили, са основен източник на емисии на NO₂ (вж. [фигура 3](#)), усилията за намаляването им са сложни.

59. Политиката на ЕС в областта на изменението на климата подкрепя биомасата като възобновяем източник на енергия⁶⁴. [Директивата за енергията от възобновяеми](#)

⁶⁰ Вж. разследващите доклади от [Европейския парламент](#), [Германия](#), [Франция](#) и [Обединеното кралство](#). Отделяните емисии от дизелови автомобили в реални условия могат да бъдат средно четири или пет пъти по-високи от стойностите при изпитване (ЕАОС, [„Emissions of the main air pollutants in Europe“](#) („Емисии на основните замърсители на въздуха в Европа“), 2015 г.).

⁶¹ Регламенти на Комисията (ЕС) № [2016/427](#), [2016/646](#), [2017/1151](#) и [2017/1154](#). Изпитванията за емисии в реални условия се прилагат за новите модели автомобили от септември 2017 г. и ще се прилагат за всички нови автомобили от септември 2019 г. За да се адаптират производителите към новите условия, те могат надхвърлят пределната стойност за емисии на NO_x (80 мг/км, приложима от 2014 г.) 2,1 пъти, т.е. да отделят 168 мг/км до 2019 г. Тази възможност е намалена до 1,5 пъти, т.е. 120 мг/км през 2021 г., като целта е да се приложи ограничението от 80 мг/км през 2023 г.

⁶² ЕАОС, [„Transport fuel prices and taxes indicators“](#) („Цени на горивата и данъчни показатели“), 2017 г.

⁶³ Международен съвет за чист транспорт (ICCT), [„European Vehicle Market Statistics - Pocketbook 2017/18“](#) („Статистически данни за европейския автомобилен пазар — наръчник за 2017—2018 г.“) и Евростат, [„Passenger cars in the EU“](#) („Пътнически автомобили в Европа“).

⁶⁴ Биомасата е органичен материал (дървесина и въглища), който произвежда енергия при изгаряне.

[източници](#)⁶⁵ от 2009 г. изисква ЕС да използва възобновяема енергия за най-малко 20 % от своите нужди до 2020 г. От тогава финансирането от ЕС за биомаса се е увеличило над два пъти⁶⁶. В своя [Специален доклад № 5/2018](#) относно възобновяемата енергия за устойчиво развитие на селските райони Сметната палата посочва, че изгарянето на дървесна биомаса може да доведе и до по-високи емисии на някои вредни замърсители. ЕАОС е установила подобни проблеми⁶⁷.

60. Използването на неефективни котли или отоплителни уреди с твърдо гориво изостря проблема със замърсяването на въздуха от битово отопление. ЕС е въвел стандарти за подобряване на ефективността на такива уреди ([Директива за екодизайн](#)⁶⁸ и [регламентите за нейното изпълнение](#)), но те ще влязат в сила само за нови уреди през 2022 г.

61. [Директивата относно емисиите от промишлеността](#) (ДЕП) е основният инструмент на ЕС за регулиране на емисиите на замърсители на въздуха от промишлени инсталации (вж. [приложение I](#)). Директивата позволява на държавите членки да определят не толкова строги пределно допустими стойности за емисиите, ако прилагането на най-добри налични техники (НДНТ) би довело до „несъразмерно по-високи разходи“ в сравнение с ползите за околната среда. Директивата позволява и използването на известни „инструменти за гъвкавост“ чрез дерогация от нормите,

⁶⁵ Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ L 140, 5.6.2009 г., стр. 16).

⁶⁶ То се е увеличило от 1,6 млрд. евро в периода 2007—2013 до 3.4 млрд. евро в периода 2014—2020 г. *Източник на данните:* Европейска комисия.

⁶⁷ Докладът на ЕАОС [„Air quality in Europe — 2016 report“](#) („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2016 г.“) отбелязва, че политиките, ориентирани към климата, невинаги са съгласувани с политиките, ориентирани към качеството на въздуха, както и че използването на биомаса като гориво за битово отопление генерира емисии на замърсители на въздуха, които могат да допринесат значително за отрицателните въздействия върху човешкото здраве (стр. 22).

⁶⁸ Директива 2009/125/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 г. за създаване на рамка за определяне на изискванията за екодизайн към продукти, свързани с енергопотреблението (ОВ L 285, 31.10.2009 г., стр. 10).

определени за големи горивни инсталации. Например 15 държави членки⁶⁹ са приели „преходни национални планове“, които позволяват по-високи норми за емисиите до 2020 г.; някои районни отоплителни централи са получили специални дерогации до 2023 г., а други централи не са задължени да прилагат НДНТ, ако ограничат дейностите си и затворят инсталациите си до 2024 г.

62. Секторът на земеделието отговаря за 94 % от емисиите на амоняк (NH₃) в ЕС⁷⁰. Амонякът е прекурсор на ФПЧ. ЕАОС посочва, че емисиите на NH₃ от земеделието допринасят за случаи на високи концентрации на прахови частици в някои европейски региони, надхвърлящи пределно допустимите стойности за ФПЧ₁₀, определени от Директивата за КАВ⁷¹.

63. Въпреки че политиките на ЕС регулират земеделските практики⁷², напредъкът при намаляването на емисиите на атмосферни замърсители от сектора на земеделието е много бавен⁷³, а от 2012 г. насам емисиите на NH₃ са се увеличили⁷⁴. ЕАОС отбелязва, че въпреки наличието на технически и икономически осъществими мерки, например в областта на агрономията, животновъдството или енергетиката, те все още не са

⁶⁹ България, Чешка република, Ирландия, Гърция, Испания, Хърватия, Литва, Унгария, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словакия, Финландия и Обединеното кралство.

⁷⁰ Вж. ЕАОС, [„Air quality in Europe — 2017 report“](#) („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“), 2017 г., стр. 21.

⁷¹ ЕАОС, [„Air quality in Europe — 2017 report“](#) („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“), 2017 г., стр. 24.

⁷² По-специално ОСП чрез [агроекологичните мерки](#) и други инвестиции на средства за развитие на селските райони, и [Директивата за нитратите](#) Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници) (ОВ L 375, 31.12.1991 г., стр. 1), която се фокусира върху въздействието на азота върху качеството на водата, а не на въздуха.

⁷³ Емисиите на NH₃ в ЕС са намалели само със 7 % между 2000 и 2015 г. Вж. ЕАОС, [„Air quality in Europe — 2017 report“](#) („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“), 2017 г., стр. 21 и 29.

⁷⁴ ЕСП, [„Информационно-аналитичен документоттносно бъдещето на Общата селскостопанска политика“](#), 2018 г., стр. 11.

приети в необходимия мащаб и интензивност, за да доведат до значително намаляване на емисиите⁷⁵.

а финансирането от ЕС е полезно, но невинаги добре насочено

64. Сметната палата разгледа как Програма LIFE, Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионният фонд (КФ) са подпомогнали действията за подобряване на качеството на въздуха в шестте посетени държави членки.

Програма LIFE

65. ЕС подпомага мерки за качество на въздуха чрез [Програма LIFE](#)⁷⁶. Разгледахме шест проекта по Програма LIFE, свързани с качеството на въздуха, в Германия, Италия и Полша⁷⁷. Между тях е проектът „[LIFE Legal Actions – Legal Actions on Clean Air](#)“ („Съдебни производства по Програма LIFE — производство във връзка с чистотата на въздуха“), който подпомага участници от гражданското общество например при образуването на съдебни производства, насочени към подобряване на качеството на атмосферния въздух⁷⁸ (вж. **точка 73**). Използването на средства от бюджета на Програма LIFE за подпомагане на граждански действия на ниво държави членки е новаторски, икономически ефективен и бърз начин за окуражаване на държавите и градовете да подкрепят политиката в областта на чистотата на въздуха.

66. От 2014 г. насам [интегрираните проекти](#) по Програма LIFE подпомагат планирането на политиката за качество на въздуха чрез използване на други налични фондове на ЕС. Например, един интегриран проект е подпомогнал изпълнението на плана за качество

⁷⁵ ЕАОС, „[Air quality in Europe — 2017 report](#)“ („Качество на въздуха в Европа — доклад за 2017 г.“), 2017 г., стр. 24—29.

⁷⁶ От 2014 г. насам Програма LIFE е финансирала 17 проекта, свързани с качеството на въздуха, на обща стойност 38 млн. евро.

⁷⁷ Общото финансиране за тези проекти възлиза на 41 млн. евро (от които 24 млн. евро са финансирани от ЕС).

⁷⁸ По-специално като използват насоките, предоставени от „[Clean air handbook](#)“ („Наръчник за чист въздух“), финансиран по този проект. По този проект са финансирани успешни проекти например в Чешката република и Обединеното кралство.

на въздуха на регион Малополска в Полша. Той е включил информационна кампания, насочена към гражданите на региона, и повишаване на осведомеността относно опасността от дима от уредите, използващи твърдо гориво (вж. плаката на [фигура 10](#), който гласи: „димът от Вашия котел може да отнеме живот“).

Фигура 10 — Пример за плакат за информиране на обществеността по Програма LIFE за регион Малополска



Източник: [Marshall Office, регион Малополска](#), Полша.

Финансиране в рамките на политиката за сближаване

67. ЕФРР и КФ осигуряват по-голямата част от финансирането от ЕС за качество на атмосферния въздух. Докато някои действия са изрично насочени към намаляване на замърсяването на въздуха, много други, които имат различни цели (например чист градски транспорт или енергийна ефективност), могат също да допринесат за качеството на въздуха.

68. Наличното целево финансиране⁷⁹ се е увеличило от 880 млн. евро в програмния период 2007—2013 г. до 1,8 млрд. евро за програмния период 2014—2020 г., но то

⁷⁹ За мерките, свързани с качеството на въздуха, е въведен специфичен код за областта на интервенция (083; за предходния програмен период 2007—2013 този код е 47), но тъй като всеки проект има един код, много проекти, които също засягат качеството на въздуха, могат да бъдат класифицирани под друг код.

представлява под 1 % от общото финансиране по политиката за сближаване. Три от посетените държави членки са използвали тези средства, но само в Полша съответните суми са се увеличили значително между предходния и текущия програмен период. В Чешката република нивото на финансиране е останало стабилно, а в България е намаляло значително (вж. **таблица 2**).

Таблица 2 — Целево финансиране във връзка с качеството на въздуха в България, Чешката република и региони на Полша

<i>(в млн. евро)</i>	2007—2013 г.	2014—2020 г.	Разлика
България	120	50	-58 %
Чешка република	446	454	+2 %
Полша⁽¹⁾	140	368	+163 %

- (1) Средства по Оперативна програма „Инфраструктура и околна среда“ и Регионална оперативна програма „Малополска“.

Източник: Европейската комисия и държавите членки.

69. Сметната палата откри случаи, в които държавите членки не са разпределили приоритетно това финансиране за проекти, насочени към основните източници и замърсители в посетените райони за управление на качеството на въздуха (вж. **каре 4**). Например в София няма проекти, насочени към намаляване на емисиите от битово отопление (значим източник на емисии на ФПЧ)⁸⁰.

70. Установихме също така, че плановете на държавите членки за подобряване на качеството на въздуха не подкрепят достатъчно финансираните от ЕС проекти. Например в Краков се изпълнява схема за замяна на котли, но без националните органи да са ограничили предлагането на неефективни котли или нискокачествени въглища.

⁸⁰ Интервенциите по отношение на битовото отопление в София все още се оценяват и планират.

71. Сметната палата откри и добри примери за финансирани от ЕС проекти, които са били добре насочени и са допринесли пряко за намаляване на местните емисии, както е определено в плановете за качество на въздуха на държавите членки. Такъв е случаят например при замяната на стари дизелови автобуси с автобуси, работещи със сгъстен природен газ (СПГ), както и при схемата за замяна на котли в Острава. Между тях са и проектите за модернизиране на неефективни битови отоплителни системи (в Краков) и обществения транспорт (в Краков и София). До 2013 г. са се изпълнявали проекти за намаляване на промишлените емисии в Краков и Острава (основен източник на емисии на ФПЧ и NO_x)⁸¹.



Промислено предприятие в Острава, получило финансиране
Източник: ЕСП.

Гражданските действия имат все по-голяма роля,

72. ЕАОС счита, че информираността на обществеността е основен елемент в борбата със замърсяването и намаляването на вредните му ефекти⁸², а СЗО подчертава, че подобряването на прозрачността и широкият обмен на качествена информация в градовете ще даде допълнителни възможности на гражданите да участват

⁸¹ До 2013 г. е възможно по структурните фондове на ЕС да се финансира намаляването на емисиите на вредни замърсители на въздуха от промишлени инсталации (NO_x, SO_x и ФПЧ), включени в схемата на ЕС за търговия с емисии. Чешката република е използвала тази възможност. В текущия програмен период това вече не е възможно, ако тези проекти могат да намалят и емисиите на CO₂.

⁸² ЕАОС, [„Cleaner air benefits human health and climate change“ \(„По-чистият въздух е полезен за човешкото здраве и измененията на климата“\)](#), 2017 г.

продуктивно в процесите на вземане на решение⁸³. Директивата за КАВ определя алармени прагове за SO₂, NO₂ и O₃, но не и за ФПЧ⁸⁴, и изисква от държавите членки да предоставят подробна информация на обществеността⁸⁵. Гражданите могат да имат ключова роля в мониторинга на това дали държавите членки изпълняват Директивата за КАВ, по-специално когато постигането на резултати е свързано с трудни политически избори. Действията на местно ниво са важни, но изискват обществена осведоменост — само ако гражданите са информирани, те могат да вземат участие в политиките и да предприемат действия, когато е уместно, в т.ч. да променят собственото си поведение.

73. Нарастващото значение на действията на гражданите е видно от последните съдебни дела, повдигнати от граждани и НПО срещу националните отговорни органи. В Чешката република, Германия, Франция, Италия и Обединеното кралство националните съдилища са постановили решения в полза на правото на гражданите на чист въздух и са изискали от съответните държави членки да предприемат допълнителни действия за борба със замърсяването на въздуха.

но обществените права за достъп до правосъдие не са изрично защитени от Директивата,

74. Правото на достъп до правосъдие и информация за околната среда и правото на участие във вземането на решения, засягащи околната среда, е установено с [Конвенцията от Орхус](#), по която ЕС и 28-те държави членки са страни⁸⁶. Сметната палата

⁸³ СЗО, „[Global Report on Urban Health](#)“ („Общ доклад за здравето в градовете“), 2016 г., стр. 206.

⁸⁴ Член 19 и приложение XII от [Директивата за КАВ](#).

⁸⁵ Член 26 от [Директивата за КАВ](#).

⁸⁶ ЕС е одобрил Конвенцията от Орхус с [Решение 2005/370/ЕО на Съвета](#) от 17 февруари 2005 г. за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (ОВ L 124, 17.5.2005 г., стр. 1), и е транспонирал разпоредбите за достъп до информация по екологични въпроси с [Директива 2003/4/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 г. относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на [Директива 90/313/ЕИО на Съвета](#) (ОВ L 41, 14.2.2003 г., стр. 26) за държавите членки на ЕС и с [Регламент \(ЕО\) № 1367/2006](#) на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. (ОВ L 264, 25.9.2006 г., стр. 13) по отношение на достъпа до информация, участието на обществеността във вземането на

установи, че други директиви в областта на околната среда съдържат изрични разпоредби, които гарантират правата на гражданите за достъп до правосъдие, докато при Директивата за КАВ това не е така⁸⁷.

75. Националните закони се различават значително и организациите на гражданското общество са установили известни препятствия пред гражданите на някои държави членки при търсенето на достъп до правосъдие.

а информацията за качеството на въздуха понякога е неясна

76. Сметната палата провери информацията, която отговорните органи предоставят онлайн на обществеността в шестте посетени града. За тази цел разгледахме индексите за качеството на въздуха, информацията за въздействието на замърсяването на въздуха върху здравето, достъпността на данни за качеството на въздуха в реално време и други инструменти.

77. Индексите за качество на въздуха са инструменти, които предоставят разбираема информация на гражданите. Пет от посетените шест града разполагат с такива индекси. Установихме, че държавите членки, регионите и градовете определят по различен начин индексите за качеството на въздуха, което води до различни оценки за еднакво качество (вж. например **таблица 3**). Тъй като човешкото здраве понася еднакви вреди при едни и същи нива на замърсяване на въздуха, независимо къде възниква това

решения и достъпа до правосъдие по екологични въпроси за институциите и органите на ЕС.

⁸⁷ За по-ясно определени права за достъп до правосъдие вж. член 25 от ДЕП или член 11 от [Директива 2011/92/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 28.1.2012 г., стр. 1). Установихме също така, че правата на гражданите за участие в процеса на вземане на решения, засягащи околната среда, не са толкова видими в Директивата за КАВ в сравнение с други директиви (вж. член 31 от [Директива 2008/98/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, 22.11.2008 г., стр. 3); или член 19 от [Директива 2006/66/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и за отмяна на Директива 91/157/ЕО (ОВ L 266, 26.9.2006 г., стр. 1).

замърсяване, използването на различни класификации за качеството на въздуха нарушава достоверността на предоставената информация.

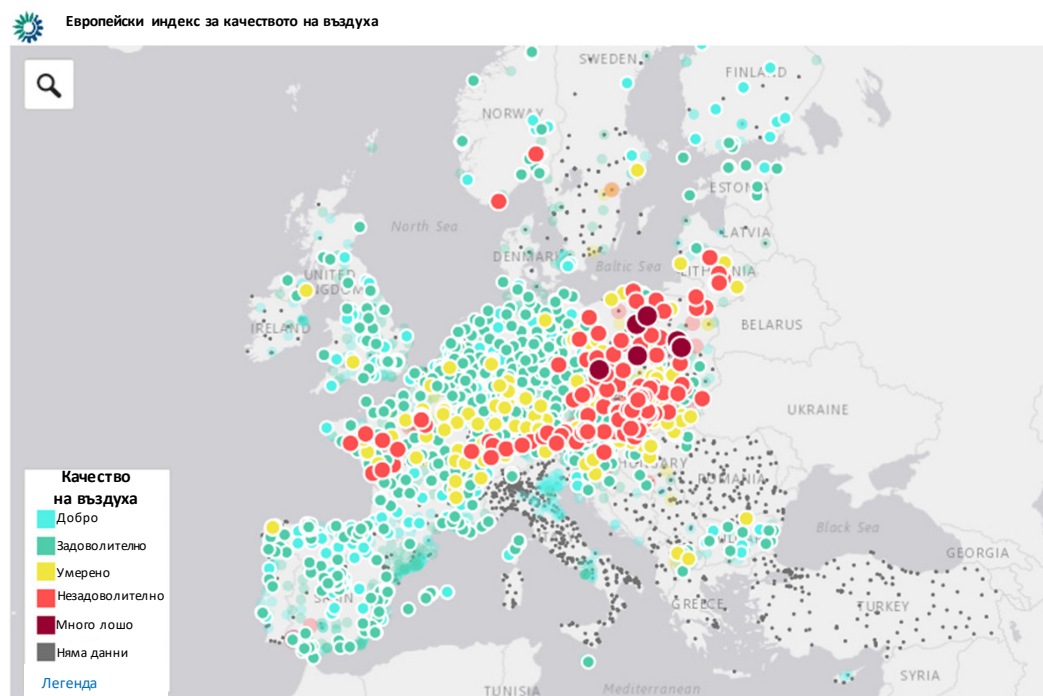
Таблица 3 — Индекси за качеството на въздуха по отношение на ФПЧ₁₀ (към март 2018 г.)

Индекс въз основа на часовата/дневната стойност		0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	140	180	200+
ЕАОС		Добро			Приемливо		Умерено		Незадоволително				Много незадоволително		
Брюксел	Отлично	Много добро		Добро		Сравнително добро		Умерено		Незадоволително		Много незадоволително		Исключително лошо	
	Много добро		Добро			Сравнително добро		Умерено		Незадоволително		Много незадоволително		Исключително лошо	
Милано		Добро			Приемливо			Посредствено			Лошо		Исключително лошо		
Краков	Много добро		Добро					Умерено			Достатъчно добро		Лошо		Много лошо
	Много добро		Добро			Приемливо			Подходящо		Незадоволително			Много незадоволително	
Острава		Много добро		Добро		Приемливо			Подходящо		Незадоволително			Много незадоволително	
Щутгарт		Много добро		Добро		Задоволително		Достатъчно добро		Лошо			Много лошо		
София		Добро					Приемливо					Достатъчно добро		Лошо	Много лошо

Източник: ЕАОС и уебсайтове на градовете.

78. Тъй като държавите членки не са се договорили за общ индекс, ЕАОС, в сътрудничество с Европейската комисия, наскоро е въвела индекс за цялата територия на ЕС (вж. **фигура 11** по-долу). Чрез този индекс на ЕАОС гражданите могат да сравняват качеството на въздуха в цяла Европа в реално време. Това не представлява оценка на спазването на стандартите на ЕС (което изисква по-дълги серии от данни).

Фигура 11 — Индекс на ЕАОС за качеството на въздуха за 20.3.2018 г.



Източник: [ЕАОС](#).

79. Директивата за КАВ изисква от държавите членки да информират обществеността за възможното въздействие на замърсяването на въздуха върху здравето.

Предоставената от отговорните органи информация онлайн за това въздействие и за мерките, които гражданите могат да предприемат за смекчаване на риска, понякога е оскъдна и трудна за намиране. Това е още по-важно, ако се вземе предвид фактът, че стандартите на ЕС подценяват рисковете от лошото качество на въздуха (вж. точки [19—27](#)).

80. Държавите членки са задължени да докладват на Комисията в реално време данни за качеството на въздуха⁸⁸. Към момента на одита 25 държави членки изпълняваха това

⁸⁸ Тези данни технически се отбелязват като актуализирани („UTD“ —up-to-date) данни. Те се докладват автоматично на ЕАОС на много кратки интервали от време (обикновено на всеки час). Член 5 от [Решение за изпълнение на Комисията 2011/850/ЕС](#) от 12 декември 2011 година за формулиране на правила за прилагането на директиви 2004/107/ЕО и 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно взаимния обмен информация и докладването за качеството на атмосферния въздух (ОВ L 335, 17.12.2011 г., стр. 86) изисква от държавите членки да представят UTD данни.

задължение⁸⁹. От шестте посетени града, четири публикуват данни в реално време на своите уебсайтове⁹⁰. Тези градове използват различни инструменти за информиране на обществеността. В **таблица 4** са показани някои от добрите практики за информиране на гражданите.

Таблица 4 — Добри практики за информиране на гражданите

Карти, използващо моделиране	Брюксел, Милано, Острава
Уведомяване по време на пиково замърсяване (чрез SMS или ел. поща)	Брюксел, Краков, Острава
Приложения за мобилни телефони	Острава, Краков
Оповестителни табла в обществените пространства (улици, метро)	Краков, София
Серии от данни, които могат да бъдат изтеглени за анализ	Брюксел, Щутгарт, Милано, Краков
Система за ранно предупреждение за ФПЧ въз основа на метеорологичната прогноза	Щутгарт

81. Въпреки че повечето от посетените градове предоставят индекси на качеството на въздуха и данни в реално време, а някои са възприели други добри практики, Сметната палата заключи, че публичната информация не е толкова качествена или ясна, както информацията, достъпна в други европейски градове⁹¹.

⁸⁹ Румъния, Гърция и отчасти Италия не са предоставили UTD данни. [Европейският портал за качеството на въздуха](#) не показваше данни за ФПЧ за Дания, Ирландия, Кипър, Латвия и Малта на 27 юни 2018 г.

⁹⁰ В момента на извършване на анализа за София не бяха налични данни, а в Милано за всяка станция се представяше средната стойност за предходния ден.

⁹¹ Като Париж ([Airparif](#)) или Лондон ([London Air](#)). Уебсайтът на Airparif например предоставя централизирана и лесна за ползване информация за качеството на въздуха — публикуват се пространствени карти в реално време и прогнози за следващия ден и се предлага достъп до автоматични известия и приложения за мобилни телефони. Разработено е приложение, което позволява да се изчисли индивидуалното излагане и да се оптимизират маршрутите така, че да се избегнат най-замърсените райони. Уебсайтът разполага и със специален здравен раздел, който използва графики и визуални помощни средства, описва краткосрочните и дългосрочните последици за здравето от замърсяването на въздуха, предоставя информация за изложеното на риск население и статистически данни относно броя на преждевременните смъртни случаи, свързани със замърсяването на въздуха, и препраща към насоките на СЗО.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

82. Съгласно Световната здравна организация замърсяването на въздуха представлява най-големият риск за здравето в ЕС, свързан с околната среда, а ЕАОС изчислява, че то причинява около 400 000 случая на преждевременна смърт всяка година, като жителите на градските райони са изложени на особено голям риск. Праховите частици, азотният диоксид, серният диоксид и тропосферният озон причиняват най-голяма вреда от всички замърсители на въздуха. Директивата за качеството на атмосферния въздух (Директива за КАВ) от 2008 г. е основният елемент от политиката на ЕС за чистота на въздуха, като в нея се определят пределно допустимите концентрации на замърсителите във въздуха, който дишаме.

83. Сметната палата заключи, че действията на ЕС за защита на човешкото здраве от замърсяването на въздуха не са постигнали очакваното въздействие. Значителната икономическа и човешка цена все още не е отразена в подходящи действия на територията на ЕС.

84. Въпреки че качеството на атмосферния въздух се е повлияло положително от **намаляването на емисиите**, здравето на гражданите все още е засегнато от замърсяването на въздуха. Данните за въздействието върху здравето на замърсяването на въздуха подсказват, че някои от установените от ЕС **стандарти за качество** на въздуха не са достатъчно ограничителни. Държавите членки често не спазват тези стандарти и не са предприели достатъчно **ефективни действия** за подобряване на качеството на въздуха. **Мониторингът** на Комисията и последващите действия за **налагане на изпълнението** не са довели до реални промени. Сметната палата установи, че някои **политики** на ЕС **все още не отразяват достатъчно добре важноста на подобряването на качеството на въздуха**, но същевременно и че **финансирането от ЕС** предоставя полезна подкрепа. Гражданите могат да имат ключова роля за мониторинга на това как държавите членки изпълняват Директивата за КАВ, както показват успешните съдебни дела в няколко държави членки; освен това **осведомеността и предоставената информация** на обществото нараства. В следващите точки са изложени основните заключения и съответните препоръки на Сметната палата.

85. Директивата за КАВ се основава на **стандартите за качество на въздуха**, които към момента са на възраст между 15 и 20 години. Някои от тези стандарти са много по-малко ограничителни от насоките на Световната здравна организация. Освен това стандартите позволяват често превишаване на пределно допустимите стойности и не включват никакви краткосрочни норми за $\text{ФПЧ}_{2,5}$ — много вреден замърсител на въздуха (вж. таблица 1 и точки 18–26). Професионалистите в областта на здравеопазването подкрепят въвеждането на по-стриктни стандарти в ЕС (вж. точка 27). Определянето на недостатъчно добри стандарти не създава подходяща рамка за защита на човешкото здраве. То означава, че някои райони с лошо качество на въздуха съответстват на изискванията на ЕС.

86. Въпреки че ситуацията се подобрява, повечето държави членки все още не спазват стандартите на ЕС за качество на въздуха (точки 28 и 29).

87. По отношение на мерките за осигуряване на качество на въздуха Сметната палата установи, че липсват достатъчно данни, че държавите членки измерват това качество на точните места. Поради недостатъчно прецизните критерии на Директивата държавите членки не измерват непременно концентрациите на замърсители в близост до основни градски пътища или големи промишлени обекти (вж. точки 32–34), които все още представляват основен източник на замърсяване. Сметната палата отбелязва, че крайният срок за държавите членки за докладване на данни на Комисията, определен в Директивата за КАВ, не е толкова стриктен като сроковете, определени в предходни директиви (точка 35).

88. Установихме, че държавите членки не предприемат достатъчно **ефективни действия** за подобряване на качеството на атмосферния въздух във възможно най-кратки срокове. Като цяло качеството на изготвяните от държавите членки планове за качество на въздуха не е задоволително, като те включват и недобре насочени мерки. Плановете често са засегнати от слабости в управлението (например липса на координация между националните и местните органи), разходите за тях не са изчислени или не са финансирани, и не предоставят информация относно действителното отражение на мерките, предприети за повишаване на качеството на въздуха. Директивата за КАВ не задължава държавите членки да уведомяват

Комисията за изпълнението на своите планове. Недостатъчният напредък за подобряване на качеството на въздуха показва необходимостта от по-ефективни действия (вж. **точки 36—47**).

89. Комисията се сблъсква с ограничения при извършвания **мониторинг** на постигнатото от държавите членки. Държавите членки не са задължени да докладват относно изпълнението на плановете за качество на въздуха. Някои разпоредби на директивата са трудни за проверка, а Комисията получава стотици планове за качество на въздуха и обширни набори от данни за преглед. Установихме, че Комисията е образувала производства срещу държавите членки пред Съда на Европейския съюз, когато е счела, че те извършват сериозни нарушения на Директивата (вж. **точки 48—50**). Тези мерки за **налагане на изпълнение** обаче са продължителни и към момента, въпреки няколко решения в полза на Комисията (**точки 51—54**), нормите за качество на въздуха продължават често да бъдат нарушавани.

Препоръка 1 — По-ефективни действия от страна на Комисията

За да предприеме по-ефективни действия за подобряване на качеството на въздуха, Комисията следва:

- а) Да споделя добрите практики на държавите членки, които успешно са интегрирали изискванията на Директивата за КАВ в своите планове за качеството на въздуха, в т.ч. по въпроси като информацията, необходима за целите на мониторинга, целенасочени краткотрайни мерки за подобряване на качеството на въздуха с определен бюджет и планирано намаляване на концентрациите в конкретни райони.
- б) Активно да управлява всеки етап от производствата за установяване на нарушение с цел да се съкрати периода преди разрешаване на случаите или представянето им пред Съда на Европейския съюз.
- в) Да помогне на държавите членки, които са най-засегнати от трансгранично замърсяване на въздуха в рамките на ЕС, да си сътрудничат и да предприемат съвместни действия, в т.ч. да въведат съответни мерки в плановете си за качеството на въздуха.

Целева дата на изпълнение: 2020 г.

90. Предвид заключенията на Сметната палата относно **стандартите за качество на въздуха, действията** на държавите членки за подобряване на качеството на въздуха и последващите действия за мониторинг и налагане на изпълнение, както и **осведомеността и предоставянето на информация на обществото** (вж. по-долу), препоръчваме на Комисията да обмисли амбициозно актуализиране на Директивата за качеството на атмосферния въздух, която остава значим инструмент за постигане на по-чист въздух.

Препоръка 2 — Амбициозна актуализация на Директивата за КАВ

При изготвяне на предложение за законодателите Комисията следва да вземе предвид следните въпроси:

- а) Да обмисли актуализацията на целевите и пределно допустимите стойности за ЕС (за ФПЧ, SO₂ и O₃) в съответствие с последните насоки на СЗО, намаляването на броя позволени превишавания на концентрациите, определени в стандартите (за ФПЧ, NO₂, SO₂ и O₃), както и определянето на краткосрочни норми за ФПЧ_{2.5} и алармени прагове за ФПЧ.
- б) Подобряването на плановете за качество на въздуха, по-специално чрез ориентирането им към резултатите и изискването на ежегодно докладване относно изпълнението им, както и актуализирането им, когато е необходимо. Броят на плановете за качество на въздуха по райони следва да бъде ограничен.
- в) Да обмисли прецизирането на изискванията за разполагане на измервателни станции от транспортно-ориентиран и промишлен вид, за да се измерва по-добре най-високото излагане на населението на замърсяване на въздуха, както и да определи минимален брой измервателни станции от всеки вид (транспортно-ориентирани, промишлени или фонови).
- д) Да разгледа възможността да изиска поставянето на допълнителни пунктове за мониторинг, когато счита, че това е необходимо с оглед на по-доброто измерване на замърсяването на въздуха.
- е) Да изтегли по-рано крайния срок за докладване на валидираните данни (понастоящем до 30 септември на година $n + 1$) най-малко до 30 юни на годината $n + 1$, и изрично да изисква от държавите членки да предоставят актуални данни (в реално време).

ж) Да обмисли изрични разпоредби, които да осигурят правото на достъп на гражданите до правосъдие.

Целева дата на изпълнение: 2022 г.

91. Много политики на ЕС имат отражение върху качеството на въздуха. Предвид значителните вреди, които замърсяването на въздуха нанася в човешки и икономически план, Сметната палата счита, че някои политики на ЕС все още не отразяват достатъчно добре важността на този проблем. Например, политиките в областта на климата и енергетиката, транспорта, промишлеността и земеделието съдържат елементи, които могат да окажат отрицателно влияние върху чистотата на въздуха (вж. **точки 55—63**).

92. По-малко от 1 % от **финансирането** в рамките на политиката на ЕС за сближаване се отпуска пряко за мерки, насочени към качеството на въздуха. Други действия в рамките на политиката за сближаване обаче могат да допринесат непряко за чистотата на въздуха. Установихме, че финансираните от ЕС проекти не са достатъчно добре насочени и подкрепени от плановете на държавите членки за подобряване на качеството на въздуха, но открихме и добри примери. Беше установено например, че проектите по Програма LIFE помагат на гражданите да предприемат действия в стремежа им да подобрят качеството на въздуха в съответните им държави членки и да насочват по-добре финансираните от ЕС действия (**точки 64—71**).

Препоръка 3 — Определяне на приоритетно значение и интегриране на въпроса за качеството на въздуха в политиките на ЕС

За да се интегрира в още по-голяма степен въпросът за качеството на въздуха в политиките на ЕС, Комисията следва да изготви оценки на:

а) други политики на ЕС, съдържащи елементи, които могат да бъдат вредни за чистия въздух, и да предприеме действия за по-доброто съгласуване на тези политики с целта за качество на въздуха.

б) реалното използване на наличното финансиране от ЕС за качество на въздуха за постигане на целите по намаляването на емисии на замърсители, по-специално ФПЧ, NO_x и SO_x.

Целева дата на изпълнение: 2022 г.

93. Осведомеността и предоставянето на информация на гражданите имат изключителна роля за преодоляване на замърсяването на въздуха. В последните години гражданите все по-активно се ангажират с въпросите на качеството на въздуха, а националните съдилища в няколко държави членки често решават в полза на правото на гражданите на чист въздух (**точки 72 и 73**). Въпреки това Сметната палата установи, че за разлика от другите директиви в областта на околната среда Директивата за КАВ не съдържа конкретни разпоредби за гарантиране на правата на гражданите за достъп до правосъдие (вж. **точка 74**). Установихме също така, че предоставената на гражданите информация за качеството на въздуха е донякъде неясна (вж. **точки 76—81**).

Препоръка 4 — Подобряване на осведомеността и предоставянето на информация на обществеността

За да подобри качеството на информацията, достъпна за гражданите, Комисията следва:

- а) Да определи и обобщи с помощта на здравни специалисти най-важната информация, която Комисията и отговорните органи на държавите членки следва да предоставят на гражданите (в т.ч. относно въздействието върху здравето и препоръки за адаптиране на поведението).
- б) Да помага на държавите членки да приемат най-добрите практики за комуникация и ангажиране на гражданите с въпросите, свързани с чистотата на въздуха.
- в) Да публикува информация за класирането на районите за оценка и управление на въздуха с най-добрите и най-лошите стойности, постигнати всяка година, и да споделя добрите практики, прилагани от най-успешните райони.
- г) Да разработи онлайн инструмент, който да позволи на гражданите да докладват случаите на влошено качество на въздуха и да предоставят обратна информация на Комисията относно действията на държавите членки за постигане на добро качество на въздуха.

(е) Да помага на държавите членки да разработят лесни за ползване инструменти за достъп на широката общественост до информация и данни от мониторинга на качеството на въздуха (например приложения за мобилни телефони и/или целеви страници в социалните медии).

ж) Заедно с държавите членки, да потърси съгласие за хармонизиране на индексите за качество на въздуха.

Целева дата на изпълнение: 2022 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I, ръководен от Nikolaos A. Milionis — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 11 юли 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**Основни директиви, установяващи норми за източниците на емисии**

Законодателството на ЕС относно източниците, което е свързано най-много с емисиите на замърсители на въздуха, включва [Директивата за националните тавани за емисии \(НТЕ\)](#), която е насочена към общо намаляване на емисиите, [Директивата за емисиите от промишлеността \(ДЕП\)](#) и [Директивата относно средните горивни инсталации](#) за промишлени източници; Регламентите за стандартите Евро 5 и Евро 6 за емисии от превозни средства и други директиви в областта на транспорта⁹²; и [Директивата за екодизайн](#) и нейните [регламенти за изпълнение](#) по отношение на топлоснабдяването и охлаждането за домакинствата.

Директива за националните тавани за емисиите (НТЕ)

Докато Директивата за КАВ определя пределно допустими стойности за замърсяването, където то възниква, Директивата за НТЕ е насочена към емисиите на национално ниво. Тя изисква всяка държава членка да се ангажира с намаляване на своите емисии на SO₂, NO_x, НМЛОС, NH₃ и ФПЧ_{2,5} (но не изрично ФПЧ₁₀) до 2020 г., както и до 2030 г. и след това.

Директивата, която е приета през 2001 г. и преразгледана през 2016 г., отразява международните ангажименти за намаляване на замърсяването на въздуха, приети от ЕС и неговите държави членки в Икономическата комисия за Европа на Организацията на обединените нации (ИКЕ на ООН)⁹³. ЕС и държавите членки докладват своите емисии на тази комисия.

През 2010 г. — целева дата, определена от Директивата за НТЕ от 2001 г., 12 държави членки не са изпълнили нито една от целите за таван на емисиите.

⁹² По-специално, регламенти [\(ЕО\) № 715/2007](#) от 20 юни 2007 г., [\(ЕО\) № 692/2008](#) от 18 юли 2008 г. и [\(ЕС\) № 2016/427](#) от 10 март 2016 г.; и [Директива 2007/46/ЕО](#) от 5 септември 2007 г. Също така регламенти [\(ЕО\) № 595/2009](#) от 18 юни 2009 г. и [\(ЕС\) 582/2011](#) от 25 май 2011 г. относно тежките превозни средства.

⁹³ Тези ангажименти са поети с [Протокола от Гьотеборг](#), който е част от [Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния](#) (LRTAP).

Директива за емисиите от промишлеността (ДЕП)⁹⁴ и Директива относно средните горивни инсталации⁹⁵

Тези директиви имат за цел да постигнат високо ниво на защита на човешкото здраве и околната среда в ЕС чрез намаляване на вредните промишлени емисии. Те определят задължителни норми за NO_x, SO₂ и прах (който включва ФПЧ)⁹⁶.

Съгласно тези директиви около 50 000 промишлени инсталации трябва да получат разрешителни за извършване на дейност от националните отговорни органи на държавите членки и да прилагат най-добрите налични техники (НДНТ).

Директивата за ДЕП се прилага за големи промишлени инсталации в различни сектори — енергийната промишленост, производството и обработването на метали и промишлените отрасли за производство на минерали, химикали и управление на отпадъци и други. Тя включва конкретни разпоредби относно изгарянето на горива от инсталации с обща номинална входяща топлинна мощност от 50 мегавата (MW) или повече. Това обхваща около 3 500 централи, от които 370 много големи централи на базата на биомаса и твърди горива с топлинна мощност от над 300 MW, действащи в ЕС.

През юли 2017 г. Комисията е приела Решение за изпълнение въз основа на [нов референтен документ](#) за актуализация на НДНТ за големи горивни инсталации⁹⁷. Разрешителните за тези инсталации трябва да бъдат актуализирани в съответствие със заключенията за НДНТ и свързаните с тях нива на емисиите на замърсители до 2021 г.

⁹⁴ [Директива 2010/75/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. относно емисиите от промишлеността (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването) (ОВ L 212, 17.12.2010 г., стр. 1).

⁹⁵ [Директива \(ЕС\) 2015/2193](#).

⁹⁶ Това е особено важно за електроцентралите, работещи с въглища, които са отговорни за около 52 % от промишлените емисии на SO₂, 40 % на NO₂ и 37 % на ФПЧ (*Източник: Доклад на AirClim, ClientEarth и ЕЕВ (Европейски екологичен офис) „Clearing the Air“ („Изчистване на въздуха“), 2017 г., стр. 31.*

⁹⁷ [Решение за изпълнение \(ЕС\) 2017/1442 на Комисията](#) от 31 юли 2017 година за формулиране на заключения за най-добри налични техники (НДНТ) за големи горивни инсталации съгласно [Директива 2010/75/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета.

Директивата относно средните горивни инсталации се прилага, с известни изключения, за горивните инсталации, чиято номинална входяща топлинна мощност е равна на или по-голяма от 1 MW и по-малка от 50 MW, независимо от използвания вид гориво.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Максимални допустими стойности на концентрациите в шестте зони на следене на качеството на въздуха (данни към 13 декември 2017 г.)⁹⁸

		NO₂ средногодишна стойност (най-много 40µg/m ³)					
Район за оценка и управление на качеството на въздуха		Брюксел	Краков	Милано	Острава	София	Щутгарт
2009 г.		51.57	70.02	80.55	46.96	57.51	111.91
2010 г.		53.75	70.36	73.36	50.90	48.52	99.92
2011 г.		49.97	73.07	79.42	46.41	51.76	97.33
2012 г.		48.13	71.45	67.34	43.10	45.33	91.27
2013 г.		62.62	68.00	57.48	41.43	39.30	89.03
2014 г.		47.38	61.50	59.34	39.18	31.92	88.60
2015 г.		45.17	63.13	75.27	39.95	32.69	87.23
2016 г.		47.72	59.28	67.00	39.07	33.15	81.60

		ФПЧ_{2,5} средногодишна стойност (най-много 25 µg/m ³)					
Район за оценка и управление на качеството на въздуха		Брюксел	Краков	Милано	Острава	София	Щутгарт
2009 г.		23.64	39.24	34.40	38.84	23.84	25.62
2010 г.		22.44	61.13	33.38	50.21	31.14	27.29
2011 г.		25.05	54.98	39.01	41.45	44.64	23.94
2012 г.		22.76	46.20	34.00	42.22	28.00	20.74
2013 г.		20.38	43.48	30.99	35.76	30.46	20.77
2014 г.		16.99	45.02	26.19	36.18	28.71	17.67
2015 г.		16.28	43.85	31.90	33.04	24.57	17.50
2016 г.		17.20	37.88	28.53	31.63	22.14	17.80

		ФПЧ₁₀ брой дни над 50 µg/m ³ (най-много 35)					
Район за оценка и управление на качеството на въздуха		Брюксел	Краков	Милано	Острава	София	Щутгарт
2009 г.		66	168	116	135	161	112
2010 г.		49	148	90	159	134	104
2011 г.		88	204	132	123	134	89
2012 г.		57	132	111	110	108	80
2013 г.		58	158	100	102	109	91
2014 г.		33	188	88	116	104	64
2015 г.		19	200	102	84	72	72
2016 г.		15	164	73	80	71	63

		ФПЧ₁₀ средногодишна стойност (най-много 40 µg/m ³)					
Район за оценка и управление на качеството на въздуха		Брюксел	Краков	Милано	Острава	София	Щутгарт
2009 г.		36.50	60.34	46.81	53.11	65.44	45.16
2010 г.		32.90	65.95	40.72	66.00	53.84	44.07
2011 г.		39.40	76.63	50.22	52.54	70.48	39.76
2012 г.		34.30	65.85	46.11	56.27	53.89	37.56
2013 г.		33.50	59.67	42.40	47.00	52.43	40.07
2014 г.		31.99	63.90	37.06	48.04	52.96	37.52
2015 г.		27.20	67.81	41.58	41.57	41.78	37.08
2016 г.		24.69	56.67	38.12	39.71	40.00	37.56

⁹⁸ Източник: [Европейски портал за качеството на въздуха](#).

Приложение III**Производства за установяване на нарушения във връзка с Директивата за качеството на атмосферния въздух през април 2018 г.**

Държави членки на ЕС	Етап на производството за установяване на неизпълнение на задължения			
	ФПЧ ₁₀	NO ₂	SO ₂	Мониторинг
Белгия	СЕС (в изчакване)	ОУП	-	-
България	Съдебно решение	-	МС	
Чешка република	МС	ОУП	-	-
Дания	-	ОУП	-	-
Германия	МС	МС	-	-
Естония	-	-	-	-
Ирландия	-	-	-	-
Гърция	МС	-	-	-
Испания	МС	МС	-	-
Франция	МС	МС	-	-
Хърватия	-	-	-	-
Италия	МС	МС	-	-
Кипър	-	-	-	-
Латвия	МС	-	-	-
Литва	-	-	-	-
Люксембург	-	ОУП	-	-
Унгария	МС	ОУП	-	-
Малта	-	-	-	-
Нидерландия	-	-	-	-
Австрия	-	ОУП	-	-
Полша	Съдебно решение	ОУП	-	-
Португалия	МС	ОУП	-	-
Румъния	МС	-	-	ОУП
Словения	ОУП	-	-	-
Словакия	МС	-	-	ОУП
Финландия	-	-	-	-
Швеция	МС	-	-	-
Обединено кралство	-	МС	-	-

Легенда:

ОУП = Изпратено е официално уведомително писмо

МС = Изпратено е мотивирано становище

СЕС = Делото е изпратено до Съда на ЕС

Съдебно решение = СЕС е постановил решение

Производството за установяване на нарушение започва с изпращането от Комисията на официално уведомително писмо до държавата членка (ОУП), в което се определя обхватът на делото. Ако Комисията не счете аргументите на държавата членка за разумни и убедителни, тя

изпраща второ писмо (мотивирано становище - МС), което е последната стъпка преди производството да бъде изпратено в Съда на ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ЗАМЪРСЯВАНЕ НА ВЪЗДУХА: ЗДРАВЕТО НИ ВСЕ ОЩЕ НЕ Е ДОСТАТЪЧНО ЗАЩИТЕНО“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Според Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) (за 2014 година) 399 000 случаи на преждевременна смърт са били относими към излагане на фини прахови частици (ФПЧ_{2,5}), 75 000 към излагане на азотен диоксид (NO₂) и 13 600 към излагане на тропосферен озон (O₃). Въпреки че има някои припокривания на тези числа (например, тъй като NO₂ е прекурсор на ФПЧ_{2,5}), а те не могат просто да се обединят, те показват, че замърсяването на въздуха причинява повече от 400 000 случая на преждевременна смърт в ЕС всяка година.

II. През последните десетилетия е било съобщавано както за намаляване на емисиите на атмосферни замърсители, така и за намаляване на нивата на отделни замърсители, но последното не е достатъчно, за да се гарантира, че стандартите на ЕС за качество на въздуха се спазват в целия Европейски съюз.

IV. Въпреки че всъщност не всички цели на Директивата относно качеството на атмосферния въздух са били изцяло постигнати, директивата е довела до значително подобряване на качеството на въздуха в целия ЕС. Това не отрича, че са налице недостатъци по отношение на начина на изпълнение на настоящата директива, както и че до момента продължават да са налице значителни превишения. Има обаче примери, при които качеството на въздуха се е подобрило или мониторингът на качеството на въздуха се е подобрил значително в съответствие с изискванията на настоящата директива. Директивите са били основен двигател на подобни подобрения.

Понастоящем Комисията сама провежда проверка на пригодността на директивите на ЕС относно качеството на атмосферния въздух, като в част от нея ще се оценяват уместността, ефективността, ефикасността, съгласуваността и добавената стойност на ЕС на това законодателство. Без да се засяга резултатът от проверката на пригодност, Комисията счита, че действията на ЕС за опазване на човешкото здраве от замърсяването на въздуха са били поне частично ефективни.

б) В някои случаи замърсяването на въздуха може да бъде подценено, ако не се извършва подходящ мониторинг в конкретни случаи, но Комисията не вижда системно неизпълнение при мониторинга на качеството на въздуха от страна на ЕС.

в) СОМ(2018)330 предоставя перспектива на Комисията относно изпълнението и прилагането на Директивата относно качеството на атмосферния въздух.

г) В съобщенията от 2018 г. „Чист въздух за всички“ (СОМ(2018)330) и от 2013 г. „Програма за чист въздух за Европа“ (СОМ(2013)0918) се подчертава значението на преодоляването на замърсяването на въздуха, включително чрез свързани общностни политики.

Качеството на въздуха може да се подобри чрез инвестиции в други области, със значителни взаимни ползи за качеството на въздуха (например замяна на стари електроцентрали, работещи чрез изгаряне на въглища, с такива работещи чрез изгаряне на газ, инвестиции в нови линии на метрото, градски околоръстни пътища и т.н.). Те не биха се квалифицирали като пряко финансиране за качеството на въздуха, но въпреки това имат важен принос към намаляване на замърсяването на и подобряване на качеството на въздуха.

д) Вж. отговора на параграфи 73 и 74 по-долу.

V. Комисията счита, че препоръките на Сметната палата имат значим принос към текущата проверка на пригодността на директивите на ЕС относно качеството на атмосферния въздух.

По-долу са предоставени конкретни коментари по отношение на отделните препоръки.

ВЪВЕДЕНИЕ

Каре 1 — Основни замърсители на въздуха

Що се отнася до приноса на твърдите горива за замърсяването на въздуха, степента на този принос също така ще зависи от качеството на използваните горива и приложената технология за котли.

Каре 2 — Качеството на въздуха не зависи само от емисиите на замърсители

Битовото отопление и секторът на земеделието са допълнителни ключови дейности на човека, които допринасят за замърсяването на въздуха.

7. Директива 2008/50/ЕО консолидира предишната Рамкова директива 96/62/ЕО и три от нейните дъщерни директиви 1999/30/ЕО, 2000/69/ЕО, and 2002/3/ЕО. С малки изключения тя не установи нови стандарти за качество на въздуха, но потвърди отново договорените по-рано такива.

Четвъртата дъщерна директива на Директива 96/62/ЕО, т.е. Директива 2004/107/ЕО продължава да е в сила (и поставя важни целеви стойности за някои замърсители на въздуха). Ето защо Комисията предпочита да се позовава на Директиви 2004/107/ЕО и 2008/50/ЕО заедно като „директиви относно качеството на атмосферния въздух“ — но разбира, че настоящият одит е съсредоточен единствено върху втората от двете директиви.

8. Свързаните изисквания са били разработени допълнително чрез Директива (ЕС) 2015/1480 на Комисията.

9. Комисията счита както пределно допустимите стойности, така и целевите стойности за задължителни. За пълна дефиниция се позовете на член 2 от Директивата.

Каре 3 — Роли на Комисията и ЕАОС

С решение за изпълнение 2011/850/ЕС ЕАОС изрично се упълномощава да подпомага Европейската комисия при създаването на хранилище на данни и да осигури достъп до него посредством информационния портал относно качеството на атмосферния въздух.

КОНСТАТАЦИИ

22. Оценка, извършена от Комисията в подкрепа на пакета от мерки „Чист въздух за Европа“ от 2013 г. — COM/2013/0918 — показва, че законодателните пакети, предложени през 2013 г. (най-вече това, което по-късно стана Директива 2016/2284/ЕО) ще доведат до низходяща траектория на емисиите в перспектива до 2030 г. и „ще улесн[ят] процеса на постепенно привеждане на нормите на ЕС за качество на атмосферния въздух в съответствие с основните насоки на СЗО относно концентрациите“.

Въз основа на оценката, направена в подкрепа на COM/2013/0918/final, Комисията стигна до заключението, че в онзи момент не е било целесъобразно да се преразглежда Директивата за качеството на атмосферния въздух — и че тази политика по-скоро следва да бъде съсредоточена върху постигането на съответствие със съществуващите стандарти за качеството на въздуха най-късно до 2020 г.

24. Броят на стационарните измервателни станции не се определя от това дали концентрациите са под стандартите на ЕС за качество на въздуха, а от горните и долните оценъчни прагове, определени съгласно Приложение II от Директива 2008/50/ЕО.

25. Оценките на разходите и ползите, извършени в подкрепа на пакета от мерки „Чист въздух за Европа“ от 2013 г., потвърдиха приблизителния размер в съотношението между разходите за изпълнение и ползите за обществото от действията за намаляване на емисиите и подобряване на качеството на въздуха.

26. Понастоящем Комисията провежда проверка на пригодността на директивите на ЕС относно качеството на атмосферния въздух, като в част от нея ще се оценяват уместността, ефективността, ефикасността, съгласуваността и добавената стойност на ЕС на това законодателство — включително и оценка на уместността на съществуващите стандарти на ЕС за качеството на въздуха.

30. Наличието на надеждни, навременни и сравними данни за качеството на въздуха е от значение не само за Комисията с оглед на евентуални действия за налагане на изпълнението — те също така представляват значима информация за обществеността, както и за местните, регионалните и националните органи да задействат и предоставят информация за адекватни действия с оглед да поддържат възможно най-кратки периоди на превишаване.

33. Директивата за качеството на атмосферния въздух (Директивата за КАВ) изисква от държавите членки да поддържат пунктовете за мониторинг, които са превишили ФПЧ₁₀, но не и за други замърсители. Ако обаче пунктовете за мониторинг, които са докладвали за превишения на други замърсители, преустановят докладването, Комисията предприема последващи действия за всеки отделен случай, за да гарантира спазването на разпоредбите за условията за разполагане в макромасщаб, посочени в приложение III, Б).

35. Комисията е съгласна по отношение на значимостта на навременните данни. Повечето държави членки докладват в съответствие с Решение за изпълнение 2011/850/ЕС.

„Предходните директиви“ са изисквали от държавите членки да информират Комисията по-рано, но само при случаите на превишения в рамките на шест месеца от периода на измерване. Те обаче не са обхващали всички данни, които се докладват понастоящем в съответствие с Решение за изпълнение 2011/850/ЕС.

38. Отвъд посочените три причини Комисията вижда допълнителни причини, които компрометират ефективността — те включват примери, свързани с липсата на оценка на ефективността на мерките, тенденциите и стимулите на национално равнище, които са били в противодействие на местните усилия, липсата на интеграция с други мерки, предприети на местно равнище (например като част от действията по отношение на климата или градоустройственото планиране).

45. Изготвянето на планове за качество на въздуха наистина е дълъг процес, тъй като те, в зависимост от съответните разпоредби на държавите членки, изискват значително участие на заинтересованите страни и консултиране. Това участие и консултиране обаче не трябва да пречи на актуализирането на фактическата информация (като например данните от мониторинга, когато те станат налични).

48. Комисията не извършва прегледи и не проверява всеки пункт за мониторинг, но разглежда недостатъци при мрежата за мониторинг за всеки отделен случай.

52. На 17 май 2018 г. Комисията обяви, че ще отнесе към Съда на Европейския съюз (СЕС) три държави — членки на ЕС, по отношение на превишения на NO₂ (Германия, Франция и Обединеното кралство), както и още три държави — членки на ЕС, заради превишения на ФПЧ₁₀ (Италия, Унгария, Румъния). Вж. COM(2018)330.

53. Съгласно член 23 от Директивата *„планове[те] се съобщават на Комисията без отлагане, но не по-късно от две години след края на годината, в която е било наблюдавано първото превишаване“*.

54. Комисията е реагирала своевременно, но не можа да направи това по-бързо. Тя е предприела действия за налагане на изпълнението още през 2008 г., непосредствено след приемането на директивата, но произтичащите от това решения от 2011 г. и от 2012 г. не бяха напълно изпълними (СЕС ограничи осъждането на държавите членки до превишаване на пределно допустимите стойности само за определен период от време в миналото). За да наложи допълнителни решения за подобряване на качеството на въздуха, Комисията отново започна да води производства за установяване на нарушения с цел да промени използваната аргументация.

След разясняването на съдебната практика по българското и полското решение (съответно на 5 април 2017 г. и на 22 февруари 2018 г.) СЕС реши, че е възможно да се добавят допълнителни години спрямо тези дела и че въведените мерки не са били адекватни за справяне с превишенията на пределно допустимите стойности. Това позволи да се постигне по-солиден напредък и да се ускори обработването на различните преписки (както се вижда от решенията за сезиране от май 2018 г. относно 3 допълнителни преписки за ФПЧ10 и 3 преписки за NO₂).

55. Политиките на ЕС могат да имат и цели, които допринасят за по-добро качество на въздуха. Други политики, освен изброените, също оказват влияние върху замърсителите на въздуха (включително, но не само: фискална политика, търговска политика, регионална или градска политика).

57. Европейското законодателство в областта на стандартите за CO₂ за леките пътнически автомобили е технологично неутрално. Изборът да разчитат в огромна степен на дизеловите технологии, за да намалят средната стойност на CO₂ за техните автомобилни паркове е бил на производителите на автомобили.

Стандартите EURO 5 и EURO 6 следва да се спазват при всички нормални условия на употреба. Доскоро нямаше наличен тест за изпитване на това. Комисията разработи ново изпитване за емисиите при реални условия на движение (RDE), което проверява емисиите от леките автомобили при движение по пътя. Законодателството в областта на RDE гарантира, че емисиите на превозни средства се поддържат под прага в реални условия на движение, а не само в лабораторията.

Коефициентите на съответствие (КС) не променят праговете за стандарт Евро 6 или не разрешават на производителите да ги надвишават, а по-скоро налагат тези прагове при „нормални условия на употреба“. Законодателството в областта на RDE не определя нови прагове на емисиите, но определя допълнителна процедура за изпитване, чиито количествени изисквания трябва да бъдат калибрирани според праговете за стандарт Евро 6. Освен това изпитването за RDE е ново изпитване, което трябва да се прилага в допълнение към лабораторното изпитване, при което прагът от 80 mg NO_x за стандарт Евро 6 по отношение на емисиите трябва да продължи да се спазва изцяло. От 1 септември 2018 г. всички нови превозни средства подлежат на лабораторни процедури (Хармонизирана в глобален мащаб процедура за изпитване на леки превозни средства — WLTP), които са много по-строги от предходните лабораторни процедури.

Също така е важно да се изясни, че „Дизелгейт“ се е отнасял до използването на измервателно-коригиращо устройство, което не е разрешено от законодателството, а не до въпроса за високи емисии при реални условия на шофиране.

59. Рисковете, свързани с производството и употребата на биоенергия, са оценени в оценката на въздействието върху устойчивостта на биоенергията от 2016 г. (SWD(2016)418), изготвена за преработения текст на Директивата за енергията от възобновяеми източници.

Биомасата не се подкрепя специално от Директивата за енергията от възобновяеми източници. От държавите членки зависи определянето на начина, по който желаят да изпълнят националните си цели относно RDE и дали да въведат схеми за подпомагане или не.

Емисиите от средномощни и широкомащабни топло- и електроцентрали се разглеждат в законодателството на ЕС, включително в Директивата за средноголемите горивни инсталации и Директивата относно емисиите от промишлеността. По отношение на въпросите, свързани с използването на биомаса при отоплителни топлоизточници, вж. отговорите на Комисията на параграф 60.

60. Комисията счита, че регламентите за екодизайн и енергийното етикетирание са добър компромис с необходимото за намаляване на замърсяването на въздуха, като същевременно потребителите и европейската промишленост са защитени. Изискванията за емисии се въвеждат постепенно за всички отоплителни уреди, които използват гориво.

61. Само в конкретни и оправдани случаи държавите членки могат да определят пределно допустимите стойности за емисии, които са по-малко строги от равнищата на емисиите, свързани с най-добрите налични техники (НДНТ). Тази гъвкавост се ограничава значително от необходимостта да се спазват приложимите стандарти за качество на околната среда, а обществеността има думата при предоставянето на дерогации и Комисията е уведомена. Натрупаният до момента опит от публикуването на първия набор от заключения относно НДНТ показва, че броят на дерогациите, внесени от държавите членки, е относително малък¹.

63. Емисиите, включително емисиите на NH₃ от интензивното отглеждане на домашни птици или свине (IRPP) в ЕС (около 20 000 големи земеделски стопанства) се регулират от Директивата относно емисиите от промишлеността чрез прилагане на най-добрите налични техники (НДНТ). Заключениета на НДНТ за IRPP бяха публикувани на 21.2.2017 г. в Официалния вестник на Европейския съюз. За първи път те определят задължителни норми за емисиите на амоняк във въздуха от помещенията за отглеждане на свине или домашни птици на равнище ЕС, които ще трябва да бъдат спазени в рамките на максимум четири години от датата на публикуване.

Вж.: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/new-eu-environmental-standards-large-poultry-and-pig-farms>

68. Други непреки приноси, които са потенциално полезни за чистия въздух, се очаква да дойдат от значителен дял от инвестициите на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. в областта на нисковъглеродната икономика (45 милиарда евро), опазването на околната среда и ресурсната ефективност (на обща стойност от 63 милиарда евро) и мрежовата инфраструктура (на обща стойност от 58 милиарда евро), по-специално за подкрепа на уязвими региони и граждани. Към настоящия момент една трета от всички инвестиции по Европейския фонд за стратегически инвестиции (около 80 милиарда евро) са подкрепили проекти в областта на енергетиката, транспорта и околната среда. Всичко това има непряк положителен ефект върху качеството на въздуха (вж. COM(2018)330 final).

По време на седемгодишния програмен период на структурните фондове могат да бъдат направени преразпределения между мерките, посветени на качеството на въздуха (код 83),

¹ Вж.: Amec Foster Wheeler: Application of IED Article 15(4) derogations („Прилагане на ДЕП член 15, параграф 4 дерогации“); [https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015(4)%20Report.pdf)

към други действия, включително онези, които непряко подпомагат качеството на въздуха, като например кодове 13, 14 и 16.

69. В оперативната програма (ОП) на България „Околна среда“ 2014—2020 г. като двата основни източника на замърсяване в държавата, върху които да се концентрират усилията за намеса на ОП в района (РА5 върху качеството на въздуха) се описват преобладаващото въздействие на битовото отопление и транспорта.

72. Комисията е напълно съгласна по отношение на значимостта на обществената информация за качеството на въздуха. Тя работи в тясно сътрудничество с ЕАОС за подобряване на достъпа до информацията за качеството на въздуха. Разработените инструменти включват Индекс на качеството на въздуха, наличен на <http://airindex.eea.europa.eu>

Комисията също така следи с голям интерес текущите граждански научни инициативи с акцент върху мониторинга на качеството на въздуха — но отбелязва, че те не отговарят на целите за качество на данните, които се изискват съгласно Директивата за качеството на атмосферния въздух.

Директивата за качеството на атмосферния въздух всъщност не определя алармени прагове за ФПЧ (няколко държави членки обаче са определили алармени прагове).

73. Комисията признава значението на ролята на националните съдилища при спазването на изискванията на Директивата за качеството на атмосферния въздух и подкрепя това, както се вижда от приемането на известието, посочено в отговора на параграф 74 по-долу.

Що се отнася до твърдението, че директивата не успява изрично да защити участието и достъпа до правосъдие на обществеността, моля вижте отговора на параграф 74.

74. Комисията е съгласна с Палатата, че Конвенцията от Орхус има отношение към Директивата за качеството на атмосферния въздух.

Що се отнася до липсата на ясни разпоредби за достъп до правосъдие в Директивата за качеството на атмосферния въздух, по времето на приемане на директивата от 2008 г. пред Съвета и Парламента е било налице отделно предложение на Комисията, което е имало за цел да се осигури широк достъп до правосъдие по въпросите на околната среда; СОМ (2003)624. Това е щяло да премахне необходимостта от конкретни разпоредби относно достъпа до правосъдие в самата Директива. От страна на Съвета обаче не беше налице достатъчна подкрепа за това отделно предложение. Въпреки липсата на законодателна разпоредба в Директивата за качеството на атмосферния въздух, СЕС постанови, че законодателството на ЕС в областта на качеството на въздуха предоставя на физически лица и НПО съществени, свързани със здравето права, които националните съдилища следва да бъдат готови да защитават. Вж. Дело С-237/07, Janesek, EU:C:2008:447 и дело С-404/13, Client Earth, EU:C:2014:2382

Комисията обърна внимание на тази съдебна практика в Известие от 2017 г. относно достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда; вж. 2017/С 275/01.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

82. Европейската агенция за околна среда (ЕАОС) смята, че (за 2014 година) в ЕС 399 000 случаи на преждевременна смърт са били относими към излагане на фини прахови частици (ФПЧ_{2,5}), 75 000 към излагане на азотен диоксид (NO₂) и 13 600 към излагане на тропосферен озон (O₃). Въпреки че има някои припокривания на тези числа (например, тъй като NO₂ е прекурсор на ФПЧ_{2,5}), а те не могат просто да се обединят, те показват, че

замърсяването на въздуха причинява повече от 400 000 случая на преждевременна смърт в ЕС всяка година.

83. Въпреки че всъщност не всички цели на Директивата относно качеството на атмосферния въздух са били изцяло постигнати, директивата е довела до значително подобряване на качеството на въздуха в целия ЕС. Това не отрича, че са налице недостатъци по отношение на начина на изпълнение на настоящата директива, както и че до момента продължават да са налице значителни превишения. Има обаче примери, при които качеството на въздуха се е подобрило или мониторингът на качеството на въздуха се е подобрил значително в съответствие с изискванията на настоящата директива. Директивите са били основен двигател на подобни подобрения. Понастоящем Комисията сама провежда проверка на пригодността на директивите на ЕС относно качеството на атмосферния въздух, като в част от нея ще се оценяват уместността, ефективността, ефикасността, съгласуваността и добавената стойност на ЕС на това законодателство. Без да се засяга резултатът от проверката на пригодност, Комисията счита, че действията на ЕС за опазване на човешкото здраве от замърсяването на въздуха са били (поне частично) ефективни.

84. COM (2018) 330 предоставя перспектива на Комисията относно изпълнението и прилагането на Директивата за качеството на атмосферния въздух.

Що се отнася до някои стандарти за качество на въздуха по отношение на някои замърсители (като например средногодишната пределно допустима стойност за азотен диоксид) Директивата е в съответствие с доказателствата от страна на СЗО относно въздействията върху здравето.

85. Стандартите на ЕС за качеството на въздуха наистина са по-малко ограничителни от това, което насоките на СЗО за качеството на въздуха препоръчват за някои замърсители. Следва обаче да се отбележи, че пределно допустимите стойности и стойностите от насоките се различават по отношение на техните правни и политически последици.

Политиката на ЕС за чистота на въздуха като цяло и по-специално Директивата за качеството на атмосферния въздух се основава на поставянето на адекватни цели за качеството на атмосферния въздух, „като се вземат предвид съответните стандарти, насоки и програми на Световната здравна организация“.

87. Понастоящем Комисията провежда проверка на пригодността на директивите на ЕС относно качеството на атмосферния въздух, като в част от нея ще се оценяват уместността, ефективността, ефикасността, съгласуваността и добавената стойност на ЕС на това законодателство — включително по отношение на изискванията за мониторинг.

88. Комисията е съгласна, че мерките в плановете за качество на въздуха често не са добре насочени и е предприела съответни действия за налагане на изпълнението.

Препоръка 1 — По-ефективни действия от страна на Комисията

а) Комисията приема тази препоръка.

б) Комисията приема тази препоръка.

Комисията е коментирала действията за налагане на изпълнението в COM(2018)330 и ще продължи активно да управлява всеки етап от производството за установяване на нарушение.

в) Комисията приема отчасти тази препоръка.

Комисията ще продължи да анализира трансграничното замърсяване на въздуха в рамките на ЕС, например посредством редовните доклади „Обзор на мерките за чистота на въздуха“, изисквани от Директива (ЕС) 2016/2284.

Комисията може да подпомага държавите членки само в рамките на възможностите, предоставени чрез член 25 от Директивата, който гласи:

„1. Когато алармен праг, пределно допустима стойност или целева стойност, увеличени със съответното допустимо отклонение, или дългосрочна цел са превишени поради значителен трансграничен пренос на замърсители на въздуха или техните прекурсори, заинтересованите държави членки си сътрудничат и, по целесъобразност, изготвят съвместни дейности, като например изготвяне на съвместни или съгласувани планове за качество на въздуха [...].

2. Комисията се приканва да участва и да подпомага всяко сътрудничество по смисъла на параграф 1. [...].“

90. Вж. предишните коментари по горните заключения.

Препоръка 2 — Амбициозна актуализация на Директивата за КАВ

Комисията ще обърне специално внимание на тези препоръки при проверката на пригодността на директивата на ЕС относно качеството на атмосферния въздух през 2019 г. и след това.

а) Комисията приема тази препоръка.

б) Комисията приема отчасти тази препоръка.

Комисията отбелязва, че съгласно Директивата се изисква плановете за качество на въздуха да бъдат ориентирани към резултатите (т.е. да поддържат периодите на превишения възможно най-кратки) в съответствие с разпоредбите на приложение XV от Директивата.

в) Комисията приема тази препоръка.

г) Комисията приема тази препоръка.

Комисията отбелязва тази препоръка и ще обърне специално внимание на тази точка в текущата проверка на пригодността.

д) Комисията приема тази препоръка.

Комисията е съгласна по отношение на значимостта на навременните данни. Повечето държави членки докладват в съответствие с разпоредбите на Решение за изпълнение 2011/850/ЕС (включително с тези относно актуалните данни). Благодарение на вече добре изпитаните процедури за електронно докладване Комисията вижда възможност да даде възможност за по-ранно докладване.

е) Комисията приема тази препоръка.

91. Европейската комисия полага значителни усилия за намаляване на емисиите на замърсители на въздуха.

Целта за постигане на мобилност с ниски емисии, например, е включена в основните стратегии на ЕС в областта на транспорта.

През 2017—2018 г. бяха приети три пакета за мобилност, които се основават на Стратегията за мобилност с ниски емисии от 2016 г. Те включват инициативи за насърчаване на чиста мобилност и за включване на преминаване към принципа „потребителят и замърсителят плащат“.

Що се отнася до енергийната политика, регламентите за екодизайн и енергийно етикетиране постигат добър компромис между намаляването на замърсяването на въздуха и защитата на потребителите и на европейската промишленост.

92. Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., по предложение на Европейската комисия, ще продължи да подкрепя мерки за подобряване на качеството на въздуха, включително чрез целта от 25 % от разходите на ЕС да допринасят за целите в областта на климата и за укрепването на програма LIFE, която също ще подкрепя мерки за насърчаване на чиста енергия, енергийна ефективност и една реформирана Обща селскостопанска политика.

Комисията също така се позовава на отговорите си на параграф 68.

Препоръка 3 — Определяне на приоритетно значение и интегриране на въпроса за качеството на въздуха в политиките на ЕС

а) Комисията приема тази препоръка.

Комисията ще обърне специално внимание на тази точка в текущата проверка на пригодността на директивата на ЕС относно качеството на атмосферния въздух.

б) Комисията приема тази препоръка.

Въз основа на разпоредбата за докладване (член 11) в Директива (ЕС) 2016/2284 за националните тавани за емисиите и подкрепени от завършено проучване на методологията за проследяване, службите на Комисията се подготвят за това.

Препоръка 4 — Подобряване на осведомеността и предоставянето на информация на обществеността

Комисията приема тези препоръки.

Комисията ще трябва да проследи всичко, посочено по-горе заедно с държавите членки и с Европейската агенция за околна среда.

През последните няколко години количеството и качеството на информацията относно качеството на въздуха, предоставена от Европейската комисия, Европейската агенция за околна среда, както и от националните, регионалните и местните органи, вече значително са се подобрили.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	26.4.2017 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	23.5.2018 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	11.7.2018 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	8.8.2018 г.

PDF ISBN 978-92-847-0579-5 doi:10.2865/185476 QJ-AB-18-019-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-0588-7 doi:10.2865/1121 QJ-AB-18-019-BG-Q

Замърсяването на въздуха нанася големи вреди на здравето на европейските граждани. Прекомерното съдържание на замърсители в атмосферния въздух, като например прахови частици, азотен диоксид и озон, причинява около 400 000 случая на преждевременна смърт всяка година. В продължение на близо 30 години ЕС създава законодателство за опазване на чистотата на атмосферния въздух, което определя пределни норми за концентрацията на замърсители. Въпреки това замърсеният въздух все още е често срещано явление в повечето държави членки на ЕС и в множество европейски градове. Сметната палата установи, че европейските граждани все още дишат вреден въздух, а причините за това са най-вече слабото законодателство и незадоволителното изпълнение на политиките. Препоръките на Сметната палата са насочени към укрепване на Директивата за качеството на атмосферния въздух и целят да насърчат Европейската комисия и държавите членки да предприемат още ефективни действия, в т.ч. по-добро координиране на политиките и подобро информиране на обществеността.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.