

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европа, която закриля: чист въздух за всички“

[COM(2018) 330 final]

(2019/C 110/21)

Докладчик: **Octavian Cătălin ALBU**

Сезиране	Европейска комисия, 18.6.2018 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Пленарната асамблея	19.6.2018 г.
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	27.11.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	12.12.2018 г.
Пленарна сесия №	539
Резултат от гласуването	129/0/3
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. През последните 30 години качеството на въздуха в Европейския съюз (ЕС) се подобри в резултат на съответните политики, въведени в целия Съюз. Предстои обаче още много работа, тъй като в много случаи се регистрира надвишаване на разрешените стойности за основните категории замърсители на въздуха. ЕИСК настоятелно призовава държавите членки да работят в тясно сътрудничество, тъй като този въпрос е от решаващо значение за здравето на европейците. ЕИСК смята, че е важно да се даде сигнал за тревога във връзка с качеството на въздуха и състоянието на околната среда.

1.2. ЕИСК счита, че е наложително да се намали замърсяването в търговския, институционалния, битовия и транспортния сектор. Във връзка с това институциите и държавите членки трябва да дадат добър пример и да бъдат създадени повече програми, които да подпомогнат частните лица да преминат към чисти, съвременни и енергийно по-ефективни форми на отопление.

1.3. Тъй като транспортът е един от основните източници на замърсяване на въздуха, ЕИСК приветства пакета за чиста мобилност, в който са включени няколко инициативи, които не само ще понижат емисиите на CO₂, но освен това ще намалят и замърсяването на местно и регионално равнище.

1.4. Допълнителните законодателни мерки, предложени от Европейската комисия за преодоляване на определени проблеми, като например „Дизелгейт“, или заведените дела срещу държави членки, които не са спазили действащите правила относно замърсяването на въздуха, са стъпка в правилната посока и ЕИСК подкрепя този подход.

1.5. ЕИСК е твърдо убеден, че новите разпоредби в областта на околната среда и транспорта трябва да бъдат съпроводени от мерки за икономическа подкрепа, за да се насърчат иновациите и разработването на нови чисти технологии, като например горивни клетки, електрически автомобили и алтернативни отоплителни и вентилационни системи.

1.6. ЕИСК изразява безпокойство, че макар и да е постигнат напредък по отношение на намаляването на замърсяването на въздуха в селскостопанския сектор, той не е достатъчен. ЕИСК препоръчва в бъдеще общата селскостопанска политика, както и другите финансови и инвестиционни инструменти, да акцентират в по-голяма степен върху инициативи за намаляване на въздействието върху околната среда и да бъдат по-последователни и съгласувани по отношение на помощите, които се предоставят на земеделските стопани за изпълнението на програми, насочени към постигането на тази цел. Добра идея в това отношение са кооперациите, където земеделските стопани могат да произвеждат електроенергия от биогаз, произведен от селскостопански отпадъци.

1.7. Международното сътрудничество е от решаващо значение за борбата със замърсяването и изменението на климата и ЕИСК приветства широкия консенсус между държавите членки за постигането на целите на Парижкото споразумение. Обменът на добри практики в тази област и Мрежата за зелена дипломация са много важни. Освен това с оглед на изпълнението на целите на споразумението за намаляване на замърсителите в държавите членки са необходими специфични мерки.

1.8. ЕИСК настоятелно призовава държавите членки да работят в тясно сътрудничество, тъй като този въпрос е от решаващо значение за здравето на европейците. Освен това Комитетът препоръчва държавите членки и Европейската комисия да работят във възможно най-тясно сътрудничество с гражданското общество и с представителите на местните и регионалните граждански организации за разработването и провеждането на програми за опазване на околната среда, както и кампании за образование и повишаване на осведомеността на обществото като цяло относно качеството на въздуха.

2. Въведение

2.1. През последните двадесет-тридесет години качеството на въздуха в ЕС се подобри значително благодарение на специфичните политики, прилагани от ЕС и държавите членки в тази област. Целта на тези политики беше да се постигне равнище на качество на въздуха, което не вреди на човешкото здраве и околната среда и не поражда значителна опасност за тях. В резултат на това, въпреки че БВП на ЕС нарасна, количеството на замърсителите в атмосферата намаля с 8 % за амоняка и 72 % за серните оксиди ⁽¹⁾.

2.2. Качеството на въздуха е определящ фактор за общественото здраве. Най-големите източници на замърсяване на въздуха са праховите частици (ПЧ₁₀ и ПЧ_{2,5}) и приземният озон, който се влияе пряко от азотните оксиди (NO_x), изпускани в атмосферата. Според Световната здравна организация излагането на замърсяване на въздуха под формата на фини частици причинява 8 % от всички смъртни случаи вследствие на рак на белите дробове и 3 % от всички смъртни случаи вследствие на сърдечно-съдови заболявания ⁽²⁾. На тези причини се дължат над 400 000 случая на преждевременна смърт в ЕС всяка година ⁽³⁾.

2.3. Предвид гореизложеното, равнищата на замърсяване на въздуха пораждат нарастващо безпокойство сред гражданите на ЕС ⁽⁴⁾. В резултат на това ЕС и държавите членки си поставиха за цел с помощта на законодателни мерки да постигнат равнище на качество на въздуха, което да не вреди на човешкото здраве и на околната среда, и постепенно намаляват вредните емисии чрез пълно спазване на действащото законодателство на ЕС в областта на качеството на въздуха.

2.4. Политиките на ЕС в тази област се основават на три стълба:

- първият стълб се състои от стандартите за качество на атмосферния въздух, които трябваше да бъдат достигнати от всички държави членки — в зависимост от замърсителя — считано от 2005 г. или 2010 г.,
- вторият стълб се състои от национални цели за намаляване на емисиите, които наскоро бяха преразгледани и които трябва да бъдат достигнати до 2020 г. и 2030 г., и включват още един замърсител — фини прахови частици (ПЧ_{2,5}),
- третият стълб се състои от стандарти за емисии от основните източници на замърсяване — превозните средства, корабите, както и промишлеността и енергийните централи. След скандала „Дизелгейт“ през 2015 г. беше приет пакет от правила относно емисиите в реални условия на шофиране, като Комисията предложи нови, по-ниски стандарти за емисиите на CO₂ от нови леки автомобили, микробуси и тежкотоварни превозни средства.

2.5. Според доклада на ЕАОС от 2017 г. за качеството на въздуха в Европа основните източници на замърсители на въздуха в Европа са транспортът (автомобилен и друг), изгарянето за търговски/институционални/битови нужди, производството на енергия, промишлените процеси, селското стопанство и отпадъците ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ *Air quality in Europe — 2017 report* („Качество на въздуха в Европа — доклад от 2017 г.“).

⁽²⁾ 9 от всеки 10 души по света дишат замърсен въздух, но все повече държави предприемат действия.

⁽³⁾ *Air quality in Europe — 2017 report* („Качество на въздуха в Европа — доклад от 2017 г.“).

⁽⁴⁾ Специално проучване на Евробарометър 468: „Attitudes of European citizens towards the environment“ („Отношение на европейските граждани към околната среда“).

⁽⁵⁾ *Air quality in Europe — 2017 report* („Качество на въздуха в Европа — доклад от 2017 г.“).

2.5.1. Що се отнася до приноса му за общите емисии на замърсители, на автомобилния транспорт се падат 39 % от азотните оксиди (NO_x), 29 % от саждите, 20 % от въглеродния монооксид (CO) и 11 % от праховите частици ПЧ₁₀ и ПЧ_{2,5}. Ето защо в рамките на пакета за чиста мобилност Комисията си поставя за цел да въведе нови стандарти за емисиите на CO₂ за 2025 г. и 2030 г. Чрез преразглеждане на регламентите ⁽⁶⁾ и чрез планове за действие ⁽⁷⁾ се насърчават новите технологии, като например горивни клетки, алтернативни горива и инфраструктурата за тях. В рамката на новия пакет за чиста мобилност се препоръчва също интегрираното използване на влакове и камиони, за да се повиши ефективността ⁽⁸⁾, включително енергийната ефективност, и се насърчава развиването на автобусните превози на дълги разстояния, за да се намалят емисиите и задръстванията по пътищата ⁽⁹⁾.

2.5.2. Изгарянето за търговски/институционални/битови нужди е причина за основната част от замърсяването (42 % и 57 %) от прахови частици (ПЧ_{2,5} и ПЧ₁₀), въглероден монооксид (CO) и частици от сажди (BC) — основен замърсител, който се получава от непълното изгаряне на изкопаеми горива и биомаса. Стойностите на замърсяването за този сектор между 2000 г. и 2015 г. са повече или по-малко постоянни.

2.5.3. Бяха положени усилия за намаляване на емисиите на замърсители (59 % за SO₂ и 19 % за NO_x от общото количество) от секторите за производство на електро- и топлоенергия чрез развиване и разширяване на алтернативните енергийни източници и инсталациите за комбинирано производство на енергия, модернизиране и повишаване на ефективността на производствените централи, оптимизиране на енергийните характеристики на производствените процеси, подобряване на енергийната ефективност на сградите и поетапно прекратяване на изгарянето на изкопаеми горива и заместването им с метан.

2.5.4. Бяха предприети мерки за намаляване на емисиите от промишлени инсталации (50 % за неметанови летливи органични съединения (НМОС) и 17 % за прахови частици РМ₁₀) в съответствие с действащите правила на равнището на ЕС. С оглед на предотвратяването и мониторинга на замърсяването всяка промишлена инсталация трябва да има разрешително, в което са определени пределно допустими стойности за замърсителите и необходимите мерки за опазване на околната среда.

2.5.5. Като се има предвид, че селското стопанство генерира 95 % от емисиите на амониак (NH₃) и 52 % от емисиите на метан (CH₄), тяхното намаляване е от първостепенно значение. Мерките за намаляване на тези емисии включват агрономични мерки (балансирано използване на азот в стопанствата, насърчаване на използването на почвопокривни растения и зеленчукови култури на обработваемата земя, за да се повиши плодородието на почвата), мерки в животновъдството (съхраняване на оборския тор в затворени пространства и използването му в съоръжения за биогаз), енергийни мерки (използване на биомаса за отопление, изграждане на фотоволтаични инсталации и намаляване на потреблението на традиционни горива и електроенергия) и агроекологични мерки (повишаване на професионалните умения на земеделските стопани и насърчаването им да възприемат практики, които генерират по-ниско равнище на емисии).

2.6. ЕИСК изтъква своята загриженост за състоянието на околната среда. ЕИСК вече даде сигнал за тревога в тази връзка ⁽¹⁰⁾, като подчерта, че „е необходимо да се положат допълнителни усилия на първо място за предотвратяване на възникването на екологични щети и че следва винаги да се отдава предпочитание на превантивната стратегия вместо на справянето с последствията“ ⁽¹¹⁾.

3. Общи бележки

3.1. ЕИСК приветства предприетите от ЕС мерки за постигане на целта за равнище на качество на въздуха, което не е вредно за хората и за околната среда, но счита, че тези усилия трябва да бъдат рязко увеличени както на равнището на ЕС, така и на национално равнище, тъй като постигнатите до момента резултати не са напълно удовлетворителни. Въпреки че е постигнат напредък в намаляването на емисиите на замърсители, качеството на въздуха продължава да се отразява на общественото здраве ⁽¹²⁾.

3.2. ЕИСК изразява загриженост по повод на факта, че към момента в голяма част от ЕС концентрацията на прахови частици в атмосферата надвишава пределно допустимите стойности. Дневните пределно допустими стойности са били превишени в 19 % от станциите за мониторинг за ПЧ₁₀ и в 6 % от станциите за прахови частици ПЧ_{2,5}. За съжаление през

⁽⁶⁾ COM/2017/0653 final — 2017/0291 (COD).

⁽⁷⁾ COM/2017/0652 final.

⁽⁸⁾ COM/2017/0648 final — 2017/0290 (COD).

⁽⁹⁾ COM/2017/0647 final — 2017/0288 (COD).

⁽¹⁰⁾ ОВ С 451, 16.12.2014 г., стр. 134.

⁽¹¹⁾ ОВ С 283, 10.8.2018 г., стр. 83.

⁽¹²⁾ Специален доклад № 23/2018 на Европейската сметна палата.

2015 г. 19 % от градското население на ЕС е било изложено на равнища, надхвърлящи пределно допустимите стойности за ПЧ_{10} (повече от предходната година) и 7 % — за $\text{ПЧ}_{2,5}$ (по-малко от предходната година).

3.3. ЕИСК би искал да изтъкне, че в Централна и Източна Европа милиони частни жилища използват дърва и въглища за отопление. Според Световната здравна организация в Централна и Източна Европа тази практика допринася понастоящем и ще допринася в бъдеще за замърсяване с $\text{ПЧ}_{2,5}$, което е все още на равнищата от 2010—2015 г.⁽¹³⁾ Необходими са повече мерки за подпомагане, за да се ангажира широката общественост да премине към по-чисти форми на отопление.

3.4. ЕИСК също така изразява загриженост, че годишните стойности на концентрацията на азотен диоксид (NO_2) са били превишени в значителна степен в 22 държави членки и в 10 % от станциите за мониторинг, като в някои квартали на редица градове регистрираните стойности са били над два пъти по-високи от разрешените.

3.5. ЕИСК изтъква, че качеството на въздуха е от решаващо значение както за хората, така и за предприятията⁽¹⁴⁾. Поради това на европейско и национално равнище трябва да бъдат предприети практически стъпки за създаване и прилагане на законодателна рамка в тази област.

3.6. ЕИСК отчита факта, че за да се намали равнището на замърсителите, изпускани от търговския, институционалния и битовия сектор, държавите членки, с подкрепата на Комисията, трябва решително да подкрепят и осъществят подобрения в енергийните характеристики на сградите, да подобрят ефективността на електро- и топлоцентралиите, да разширят и модернизират градските централизираните отоплителни мрежи и да подпомагат алтернативни климатични инсталации. Пример за това е седалището на Европейската централна банка, което използва иновативна и екологосъобразна система за отопление и вентилация.

3.7. ЕИСК изтъква, че не трябва да се пренебрегва замърсяването на въздуха в закритите помещения. Качеството на въздуха в закритите помещения, който дишаме, е от решаващо значение за нашето здраве, по-специално за уязвимите хора. Тютюнопушенето, готвенето, влагата, вентилационните системи, свещите, почистващите агенти под формата на перилни и почистващи препарати, восъци или лакове, различните строителни материали — всичко това може да се превърне в основен източник на замърсяване на въздуха в закритите помещения. Ето защо е необходима последователна политика за здравословни сгради.

3.8. ЕИСК счита, че е необходимо държавите членки и Комисията да разработят и въведат нова концепция за градско развитие, която, наред с другото, да бъде насочена към въвеждане на екологосъобразна транспортна система, използване на стимули за насърчаване на електрически или хибридни форми на транспорт, използване на информационно-технологични приложения за сигнализиране на гражданите при надвишаване на допустимите стойности на замърсяването на въздуха и подкрепа за разширяването на зелените площи в градовете с цел значително подобряване на качеството на въздуха.

3.9. ЕИСК счита, че публичният достъп до информация и данни за качеството на въздуха е важен фактор в борбата със замърсяването на въздуха⁽¹⁵⁾. Информационните и образователните кампании могат да повишат обществената осведоменост относно опасността от замърсяването на въздуха и въздействието на предприятиите от хората действия. Важно е да бъдат признати и приветствани всички действия за насърчаване на чист въздух от страна на майки, загрижени за въздействието на замърсяването върху здравето на техните деца. Тези жени възприемат ограниченията на възможностите за използване на околната среда като ограничаване на гражданските си права.

3.10. ЕИСК приветства работата на неправителствените организации и хората, които предприеха правни действия, за да призават националните органи да въведат допълнителни мерки за намаляване на замърсяването. В държави като Чешката република, Германия, Италия и Обединеното кралство съдилищата се произнесоха в полза на хората, завели тези дела⁽¹⁶⁾.

3.11. ЕИСК счита, че трябва да се разработят стратегии за декарбонизация и цели за енергия от възобновяеми източници, за да се постигне реално въздействие върху околната среда, без да се задушават икономическото развитие на държавите членки.

⁽¹³⁾ Световна здравна организация: *Residential heating with wood and coal: health impacts and policy options in Europe and North America* (Битово отопление с дърва и въглища: въздействия върху здравето и варианти на политиката в Европа и Северна Америка).

⁽¹⁴⁾ Специално проучване на Евробарометър 468: „Attitudes of European citizens towards the environment“ („Отношение на европейските граждани към околната среда“).

⁽¹⁵⁾ *Air quality in Europe — 2017 report* („Качество на въздуха в Европа — доклад от 2017 г.“).

⁽¹⁶⁾ Специален доклад № 23/2018 на Европейската сметна палата.

4. Конкретни бележки

4.1. Комисията придава голямо значение на отстояването на съответствието със стандартите за замърсителите, изпускани от моторните превозни средства, особено след скандала „Дизелгейт“, и извършва проверки на спазването на съответните задължения, наложени от законодателството на ЕС.

4.2. ЕИСК подкрепя Комисията, която поиска от държавите членки да анализират всички възможни изменения и подобрения с оглед на свеждането на отделяните от тези превозни средства емисии под настоящите регулаторни прагове, а ако те не отговарят на тези условия, да предложат задължително и/или доброволно оттегляне на превозните средства, засегнати от този скандал.

4.3. ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията за задействане на производства за неспазване на задълженията срещу 16 държави членки по отношение на замърсяването с прахови частици PM_{10} , както и срещу 13 държави членки за замърсяването с азотен диоксид (NO_2), и препоръчва тези държави да приемат възможно най-бързо мерки за намаляване или премахване на периодите, през които се превишават пределно допустимите стойности на замърсяване.

4.4. ЕИСК също така приветства решението на Комисията да заведе дело срещу три държави членки (Унгария, Италия и Румъния) в Съда на Европейския съюз за неспазване на пределно допустимите стойности на замърсяване с прахови частици PM_{10} и срещу още три държави членки (Франция, Германия и Обединеното кралство) за неспазване на пределно допустимите стойности на замърсяване с NO_2 . Тези шест държави членки не предложиха своевременно конкретни и ефективни мерки за намаляване на замърсяването до разрешените равнища.

4.5. Предвид високите равнища на замърсяване, причинявано от моторните превозни средства, ЕИСК приветства мерките, предложени от Комисията за намаляване на емисиите, посочени в пакета за мобилността, например Директивата за чисти превозни средства, новите стандарти за емисиите на CO_2 за леките и тежките превозни средства, план за действие относно инфраструктурата за алтернативни горива и инициативата за акумулаторите. Освен това мерките със сигурност ще доведат до намаляване на емисиите, посочени в съобщението.

4.6. ЕИСК приветства предложените от Комисията нови правила за значително повишаване на качеството и независимостта на процедурите за одобрение на типа и изпитване на превозните средства преди пускането им на пазара, както и за извършване на по-ефективни проверки на превозните средства, които вече са пуснати на пазара. Регламентът, в който се определят тези правила и който трябва да влезе в сила през септември 2020 г., запазва забраната за измервателно-коригиращи устройства, цели намаляване на стойностите на замърсителите, генерирани от превозните средства, и установява рамката за преминаване към превозни средства с ниски и нулеви емисии.

4.7. Като се имат предвид високите равнища на замърсяване с амоняк (NH_3) и метан (CH_4) от сектора на селското стопанство⁽¹⁷⁾, трябва да се вземат активни мерки за тяхното намаляване. ЕИСК счита, че в бъдеще общата селскостопанска политика трябва да се съсредоточи в по-голяма степен върху това да помогне на отделните земеделски стопани и селскостопански кооперации да намалят емисиите, като осигури по-лесен достъп до финансиране от страна на европейските банкови институции с цел осъществяване на програми, които могат да доведат до намаляване на емисиите на замърсители. Освен това бъдещите програми на ОСП за развитие на селските райони би трябвало да включват агроекологични мерки, насочени към намаляване на тези емисии.

4.8. ЕИСК изразява загриженост поради факта, че въпреки въведените в сектора на селското стопанство мерки между 2000 и 2015 г., емисиите на NH_3 и CH_4 са намалели само със 7 % независимо от усилията на земеделските стопани. Увеличаването на броя на селскостопанските животни доведе до увеличение от 6 % за целия ЕС на неметановите летливи органични съединения (НМОС), по-специално от оборски тор, въпреки че емисиите на килограм месо намаляха.

4.9. Атмосферното замърсяване е трансграничен проблем и затова ЕИСК счита, че е наложително държавите членки да действат координирано въз основа на цели и принципи, договорени в рамките на ЕС, като същевременно спазват принципа на субсидиарност. Това има предимство и ние трябва да подкрепяме възможно най-много такива инициативи.

4.10. Комитетът счита, че за да се постигне по-добра хармонизация на европейските и националните политики, Комисията и държавите членки трябва да работят в тясно сътрудничество с гражданското общество, за да бъде информирана обществеността и да бъдат разработени местни и регионални програми.

⁽¹⁷⁾ Markus Amann, „Measures to address air pollution from agricultural sources“ („Мерки за борба със замърсяването на въздуха от селскостопански източници“).

4.11. ЕИСК оценява високо широкия консенсус, изразен от ЕС по отношение на Парижкото споразумение относно изменението на климата, и счита, че усилията на ЕС трябва да отстояват духа на този консенсус и ЕС трябва да предприеме действия с цел постигане на поставените цели, което ще подобри и качеството на въздуха.

4.12. ЕИСК настоятелно призовава държавите членки, които все още не са го направили, да разработят стратегии за премахване на въглицата като източник на енергия. Седем държави членки вече са извадили въглицата от своя енергиен микс, а още девет планират да го направят⁽¹⁸⁾.

4.13. ЕИСК счита, че ЕС трябва също така да обменя добри практики със своите международни партньори. Не можем да пренебрегнем последиците от атмосферното замърсяване от други части на света, които ни засягат както пряко, така и косвено. Мрежата за зелена дипломация и съгласуваността на политиката за развитие са по-важни от всякога.

Брюксел, 12 декември 2018 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁸⁾ Overview: National coal phase-out announcements in Europe. *Europe Beyond Coal* (Общ преглед: Национални съобщения за поетапно прекратяване на използването на въглища в Европа. Европа след въглицата).