

Екостандарт и екоданъци: три години след "Дизелгейт"

Светлана Герчева

Ecological Standards and Taxes: Three Years after "Dieselgate"

Svetlana Gercheva

Abstract

The paper draws on the reflections of "Dieselgate" on two important instruments of the environmental regulation – emission standards and taxes from passenger cars. Although the scandal broke out in the USA, it negatively affected the EU automotive industry and its customers. "Dieselgate" compromised also the regulatory framework for environmental protection in the EU-28. Furthermore, the national governments are still missing a large amount of ecologically oriented taxes from motor vehicles due to the widening gap between real and official greenhouse gas emissions from passenger cars. Bulgaria is also negatively affected by "Dieselgate" through the massive imports of cheap diesel cars and their atmospheric pollution. The paper also discusses the obsolete taxes on registration and ownership of passenger cars in this country. It concludes that social and ecological justice are not substitutive, but rather complementary goods in Bulgaria.

Keywords: environmental regulation, ecotax, emission standards, "Dieselgate", NOx and CO₂ emissions, taxes on passenger cars

JEL Code: H23, Q52, Q58

Въведение

Европейският съюз е лидер в политиките по опазване на околната среда и срещу климатичните промени. В Общността за пръв път се прилага данъчният инструментариум с екологична насоченост, разгръща се мащабна търговия с разрешителни за вредни емисии, изготвят се все по-рестриктивни стандарти за екосъобразност на редица стоки. Граденият с десетилетия на иновативни практики и високи постижения имидж на ЕС се пропуква с избухването на скандала, известен като „Дизелгейт“. Независимо че той „гръмна“ в САЩ по повод на емисиите азотни окиси, манипулирани от европейска компания-производител на автомобили, отзвукът му в Европа е мащабен. Разклатено е доверието и респектът към автоиндустрията и регулаторите на вредни емисии в Общността, но най-вече към самия ЕС като икономически партньор. Целта на тази статия е да анализира отражението на „Дизелгейт“ върху двата основни регулативни инструмента на чистата околна среда в ЕС – стандарти и данъци с екологична насоченост. Обект на изследване са и рефлексите на скандала в България.

1. Екостандарт и екоданъци: итерации без край за чиста околна среда

Пътният транспорт е икономическа дейност, където се регистрира ръст на вредните емисии. Ето защо той е обект на регулиране от държавните институции, отговорни за опазване на околната среда. Вредните емисии се адресират чрез портфолио от инструменти. Те се разграничават на пазарноориентирани и на доминирани от подхода „командвай и контролирай“. Към първите се отнасят екологично насочени данъци, продуктови такси, а към последните – забрани и стандарти. Интересна особеност е, че в пътния транспорт посочените инструменти имат своеобразна „специализация“ и „разделение на труда“. Докато екоданъците и таксите са насочени към търсенето (потреблението), то екологичните стандарти обикновено се ориентират към предлагането (производството).

В качеството си на регулации стандартите могат най-общо да се категоризират като технико-технологични и емисионни. Първите задължават фирми и домакинства да въведат и използват точно определено оборудване, инсталация, съоръжение или директно предписват технологията на производство/потребление с оглед минимални екологични щети.

Емисионният стандарт е позициониран на изхода, като дефинира различните видове замърсяване и максимално допустимите норми. *Технико-технологичните стандарти* правят намесата на държавните регулатори по-натрапчива, доколкото изрично се предписват производствени фактори, процеси, процедури, тяхната последователност и времетраене. *Емисионните стандарти* са „по-деликатни“ инструменти, тъй като дават пълна свобода на икономическите субекти да решат как да постигнат търсените резултати на изхода.

Двата вида стандарти са подходящи за регулиране на замърсяването в пътния транспорт. Първо, те ясно формулират крайните цели и начина на постигането им. Това прави екологичните изисквания ясни и предвидими за всички засегнати икономически субекти. Второ, този инструмент съдържа набор от индикатори, които могат да се измерят количествено. По този начин се установява обективно дали екологичните цели са изпълнени или не. Трето, стандартите имат сравнително ограничена категория „потребители“. Примерно стандартите за изгорели газове, известни като *Евро 1,2 и пр.*¹, важат за производители на МПС, предназначени за европейския пазар. В случай на недоволство то е лимитирано, което прави стандартите политически приемливи. Четвърто, те са подходящи за ограничаване на новото (допълнителното) замърсяване, но не влияят на натрупаното до момента на влизането им в сила.

В пътния транспорт стандартите демонстрират и проблеми. Първо, изготвянето им е комплексен процес, предвид динамиката в развитието на техниката и технологиите. Държавата се нуждае от огромна по обем информация, която е скъпоструваща и изисква време за набавяне, обработка и вземане на управленско решение. Възможно е още с приемането си тези инструменти да са морално остарели. Второ, научните изследвания за влиянието на различните замърсители върху околната среда също отнемат време и ресурси, а често се стига до противоречиви и взаимноизключващи се резултати. Ето защо окачествяването на дадена субстанция като екологично вредна е съпроводено с риск и несигурност. Трето, изисква се надежден институционален капацитет, за да се прилагат екологичните стандарти еднообразно от държавните регулатори. Четвърто, възможен е лобистки и корупционен натиск от поднадзорните лица, които желаят „либерализация“ на стандартите. Пето, съблюдаването им причинява допълнителни разходи както в частния, така и в публичния сектор. И на последно място, но не по значимост, стандартите биха могли също да породят недоволство, което да се изрази в бойкотиране или манипулиране от поднадзорните лица.

Критичният анализ на потенциалите въздействия на екостандартите създава необходимост прилагането им да се подсили с качествено различни инструменти, каквито са данъците и таксите с екологична насоченост. Те налагат парична санкция на всяка количествено измерима субстанция/нейна апроксимация, която доказано вреди на околната среда. Обикновено с роля на екоданъци са натоварени акцизите и/или имуществените налози. В пътния транспорт това са акцизите на горивата (бензин, дизел, LPG и пр.), както и данъците при възмездно придобиване и собственост на МПС². Обичайна практика при техния дизайн е данъчният мащаб да е обвързан с въглеродното (или еквивалентното) замърсяване на километър пробег. В тези случаи данъкът е насочен директно срещу вредната субстанция и представлява *първото най-добро решение* за ограничаването ѝ. Възможно е обаче като данъчен мащаб да се използват технически характеристики като *обем, мощност на двигателя, тегло* на МПС. Тяхното предимство е, че те са устойчиви и по-трудно се поддават на манипулиране от водачите на леките автомобили. Посочените технически характеристики имат връзка с генерираното замърсяване от употребата на МПС. В този

¹ Те дефинират допустимите количества на азотни и въглеродни окиси, въгледороди, фини прахови частици и др. субстанции, отделяни при изгарянето на транспортните горива.

² Данъкът върху добавената стойност не може да се отнесе към екологичните данъци, доколкото той е адвалорен, а не специфичен, т.е. той не облага натурално-неществен единица от вредна за околната среда субстанция.

смисъл те са апроксимации на вредните емисии, които в случая се облагат опосредствено. Така данъкът е ориентиран към постигане на *второто най-добро решение* на екологичния проблем. То се приема като по-подходящо за редуциране на замърсяването в сравнение със ситуация „business as usual”³.

Редица автори считат, че данъчният инструментариум е по-ефективен за преодоляване на замърсяването, вкл. и произтичащото от пътния трафик. Това означава, че една и съща екоцел се постига с по-малко обществени разходи, което прави данъчното облагане икономически по-изгоден инструмент от стандарта. Причината е, че чрез размера на данъка държавата определя конкретен размер обществени разходи за почистване. Така всички данъкоплатци-замърсители са *прайстейкър*, които адаптират икономическото си поведение според данъчната „цена“. В същото време стандартът дефинира максимално допустимото количество замърсяване. За да го изпълнят, различните икономически субекти правят различни разходи. Второ, в сравнение със стандарта екоданъкът е по-малко натрапчив (интрузивен) регулаторен лост. Той е ценообразуващ компонент на вредните емисии, а икономическите субекти реагират на ценови сигнали, като съпоставят ставката на данъка и пределните си разходи за почистване. Трето, данъкът благоприятства иновациите и тяхната динамика. За разлика от него, изпълнението на максимално допустимото количество замърсяване „убива“ стимула да се „слезе“ под него. Замърсителят дори се опасява, че регулаторът ще наложи още по-рестриктивен стандарт. Четвърто, данъците за леките автомобили по-трудно се поддават на манипулация и укриване от страна на платците. Не е маловажен фактът, че екоданъците генерират приходи за централното и/или за местното ниво на държавно управление.

Едновременно прилагане на екоданъци и стандарти в пътния транспорт представлява практически тест на *итеративния подход*, предложен от Baumol и Oates. Извеждането му се основава на опасността от информационна асиметрия. Защо? От една страна, държавата няма как да познава разходите за почистване на всеки замърсител на околната среда. От друга страна, нейните институции трябва да адресират адекватно екологичните проблеми. За да не е произволна данъчната ставка, най-напред се тества екологичен стандарт. След това по метода „проба-грешка“ се извежда онзи данъчен размер, за който се постигат изискванията на екологичния стандарт. Очевидно в самото начало итеративният подход няма да е Парето оптимален, но според Baumol and Oates прилагането на специфичен данък за постигане на стандартите е най-разходоефективният метод за почистване. Итеративният подход в резултат от „проба-грешка“ предполага динамично взаимодействие между стандарти и данъци като екологични регулаторни инструменти. Но така се налагат периодични промени в ставката на облагане. Това често прави данъчната политика рисков фактор за планиране на екологичните инвестиции в частния сектор. В случай, че държавата реши да намали размера на екологичния данък, е възможно печеливша инвестиция за почистване да се превърне в губеща, както и обратното.

2. „Дизелгейт“ – другото име на регулаторния дефицит на ЕС?

Конкретният повод за избухването на „Дизелгейт“⁴ са тестовите изпитания в САЩ на модели с дизелови двигатели на Volkswagen. През септември 2015 г. Американската агенция за опазване на околната среда (Environmental Protection Agency, EPA) оповестява данни за многократно превишение на фактическите емисии на NOx над допустимите стойности според действащите в САЩ емисионни стандарти. Причината според американския регулатор е в незаконно инсталиран от производителя софтуер, който „разпознава“ лабораторните тестове от тези при реални условия на движение. Софтуерът се активира, докато се провеждат лабораторните изпитания, за да осигури съблюдаването на стандартите

³ Бизнес, т.е. производство/потребление без прилагане на мерки за опазване на околната среда от щетите, които се нанасят.

⁴ „Дизелгейт“ е наречен по аналогия с политическата афера „Уотъргейт“ от 1974 г.

за CO₂, NO_x, PM_{2,5/10}⁵. При реални условия на пътя софтуерът се деактивира и тогава се отчита действителното замърсяване с отработените вредни газове.

Основателен е въпросът защо екорегулаторът в САЩ трябва да „отвори“ очите на институциите в ЕС. Защо те не могат (не желаят) да установят и оповестят манипулативните бизнес практики с вредните емисии от новите автомобили⁶? Отговорът на този въпрос се основава на сравнителен анализ на регулаторните специфики в САЩ и ЕС спрямо автоиндустрията. По този начин се конкретизират основните аспекти на дефицит в институционалния капацитет на Общността, претендираща за лидер в политиките срещу климатичните промени и замърсяването на въздуха.

В ЕС опазването на околната среда е поверено на 28 национални регулатора. Те са оправомощени да сертифицират или не за продажба нови леки автомобили. Придържайки се към правилата на единния вътрешен пазар, всеки производител може да продава леките автомобили в останалите страни членки, стига колите да са сертифицирани от един-единствен регулатор в Общността. Логично е автопроизводителите да се насочат към регулатори, които са „по-либерални“ към качеството на въздуха, респ. околната среда. Това поставя под съмнение стриктното и еднообразно прилагане на *стандартите Евро* за изгорели вредни газове от МПС. Освен това националните регулатори не са безразлични и към заетостта, конкурентноспособността, износа и растежа на местната икономика. Ето защо е логично VW или Fiat да се обърнат за сертифициране на нова продукция към немския, респ. италианския екологичен регулатор. Всичко това са предпоставки автомобилната индустрия да открие и „напазарува“ удобния надзорен орган.

Допълнително „улеснение“ на подобни малпрактики е лобизмът на автоиндустрията. Счита се, че тя е втората по влияние пред наднационалните институции на ЕС след финансовите услуги. Годишно производителите на МПС разходват за лобистки кампании в Брюксел около €20 млн., като половината от сумата е за сметка на немските корпорации Volkswagen, Daimler и Opel.

За разлика от регулаторната децентрализация в ЕС, Агенцията по опазване на околната среда в САЩ е централизиран държавен орган. Предложенията да се създаде единен орган за сертифициране на нови пътнически автомобили в ЕС по образец на САЩ или на единния банков орган на ЕС се отхвърлят от Парламента на ЕС под претекст, че не е „нужен надзор на надзора“, който допълнително би забавил сертифицирането на модели от различни търговски марки на европейските автоконцерни. Еврокомисията не налага финансови санкции за манипулираното разминаване между фактическите и претендираните вредни емисии (NO_x, PM_{10/2.5}, CO₂ и др.), като се аргументира, че „полето“ ѝ на „специализация“ не е околната среда.

Важно различие е „дължината“ на веригата участници в тестовите изпитания на леки коли в САЩ и в ЕС. В Общността се прилага *аутсорсинг*, като частни компании се „наместват“ между производител и регулатор. Този факт допълнително изкривява отношенията „принципал-агент“. Вместо да са агенти на обществения интерес за качествена и здравословна околна среда, частните компании услужливо тестват продукцията на своите финансово могъщи клиенти-автопроизводители.

В САЩ аутсорсингът също е популярен, но не и при сертифицирането на нови автомобили. Там връзката „производител-регулатор“ е пряка. Първият прави собствени измервания на количествата вредни емисии, отделяни от новите автомобили. Докладваните резултати се верифицират от регулаторния орган в САЩ, който извършва независими/собствени тестови изпитания. За целта на *случаен принцип* ЕРА подбира автомобили директно от производството и/или ги заема от водачите им. Изключването на

⁵ Фини прахови частици с диаметър 2,5, респ. 10 микрометра. Един микрометър = 10⁻⁶ метра.

⁶ От „Volkswagen“ признават, че подвеждащият софтуер е инсталиран в общо 11 млн. дизелови леки коли, носещи търговските марки на групата. От тях само около 0,5 млн. броя са в САЩ, а в Европа – около 9 млн. броя.

опосредстващо „звено“ между автопроизводител и регулатор на вредни емисии ограничава възможностите за конфликт на интереси, търсене на ренти и корупционен натиск. Гаранция срещу подобен „натиск“ предлага институционалният капацитет на държавната агенция за екологичен надзор. Дали в случая с „Дизелгейт“ това се отнася на сто процента за ЕРА в САЩ?

Не толкова превишението над допустимото замърсяване с NOx, колкото разкритията за инсталирането на манипулативен софтуер срива доверието в корпоративната марка „Volkswagen group“. „Ударът“ от скандала засяга не само производителя, но и дистрибутори, фактически и потенциални клиенти, инвеститори на финансовите пазари, обикновени граждани. Доколкото разкритието за измамните бизнес практики на крупен и респектиран автопроизводител идва от САЩ, „ударът“ е още по-мощен – разклатено е доверието в ЕС като икономически блок и надежден партньор. Ето защо с основание се счита, че с „Дизелгейт“ Американската агенция по опазване на околната среда служи едновременно на екологичната, но и на търговската политика на САЩ. Истината е, че дизеловите коли не са масовият избор на американските водачи на МПС. Но по време на скандала ЕС и САЩ преговарят по текстовете на споразумението за трансатлантическо търговско и инвестиционно партньорство. В подобна напрегната ситуация преговорната сила на ЕС е силно компрометирана и отслабена⁷.

3. Отзвукът на „Дизелгейт“ и екоданъците в ЕС

Европейската агенция по околна среда поставя транспорта на второ място като замърсител след енергопроизводството. С оглед това лошо „изпълнение“ стандартите за изгорели газове и по-конкретно за CO₂ емисии от новите автомобили в ЕС са амбициозни – през 2007 г. „таванът“ е 158,7 г/км; 2015 г. - 130 г/км, а през 2020 г. – 95 г./км. пробег. В ЕС те се подсилват от дългогодишната практика на екологичните данъци върху превозните средства⁸. През 2018 г. леките автомобили се облагат във всички 26 СЧ. Прилагат се еднократни налози при придобиване и/или регулярни върху собствеността. И в двата случая облагането е екологизирано. В повечето СЧ то е въглеродобазирено, тъй като CO₂ емисиите задължително се оповестяват от производителя в техническата документация на превозните средства, одобрени за продажба в ЕС.

В духа на итеративния подход на Baumol и Oates количествата въглеродни емисии се „трансферират“ от стандартите в данъчното облагане на МПС. СЧ с амбициозни екоцели прилагат прогресия с необлагаем минимум, изчислен в количество въглероден диоксид/км пробег. Необлагаемият минимум гравитира около стойността, зададена в емисионния стандарт. При 95 г./км. допустимо количество на CO₂ съгласно стандарта за нови леки автомобили след 2020 г. Холандия, примерно, прилага необлагаем минимум от 79 г./км, а Гърция – 90 г/км пробег. Водачите на коли с въглеродни емисии в рамките на необлагаемия минимум не дължат данък при регистрацията, респ. за циркулацията на МПС.

Независимо от практическото взаимодействие на двата регулативни инструмента, в ЕС-28 се регистрира отрицателна корелация между прилагането на данъци за леките коли и средното количество емисии, отчетено на км. пробег. През 2017 г. то е най-голямо в Балтийските държави и България. Естония и Литва са единствените държави, които не облагат нито регистрацията, нито годишното ползване на МПС. В България облагането на МПС е твърде остаряло и поради социални съображения екологичната му насоченост е символична.

Най-ниски са осреднените вредни емисии от нови автомобили в Португалия, Гърция

⁷ След встъпването в длъжност на администрацията на президента Тръмп преговорите по споразумението са в застой.

⁸ Първите страни, които ги въвеждат през 80-те години на 20 век, са Финландия, Швеция и Норвегия. Впоследствие екологичните налози се възприемат и в редица други европейски страни, предвид концепцията за радикална реформа на познатите дотогава данъчни системи, известна като *зелена данъчна реформа*.

и Нидерландия (2017). Докато в Холандия традиционно високо се цени чистата околна среда, Португалия и Гърция „извървяват“ собствен „път“ към данъците върху МПС. Повишението и екологизирането им е последица от програмите за макроикономическа стабилизация след 2010 г. Независимо как са стигнали до данъци с екологична насоченост, държавите с най-ниски средни емисии⁹ обвързват облагането с CO₂ замърсяването, разхода на гориво и теглото на леките автомобили.

„Дизелгейт“ засяга най-вече постъпленията от данъците за МПС в отделните СЧ. След скандала научни изследвания се фокусират по-назад в миналото. Там се търсят прояви на „Дизелгейт“, които да се квантифицират. Според изчисленията на международния съвет за чист транспорт се оказва, че още в през 2001 г. отделените вредни вещества са с 9% повече от официално оповестените в техническата документация на автопроизводителите.

Таблица 1. Разрив между действителни и официално документираните вредни емисии на леки автомобили в ЕС, 2010-2016 (%)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
23,5	26,7	28,4	33,0	36,8	41,2	42,3

В таблицата се вижда ръстът на разрыва между фактически и официални стойности на вредни газове, измерени при сертифицирането на нови автомобили. През 2016 г. разминаването достига 42%, т.е. над 4 пъти по-голямо от измереното за 2001 г.

Доколкото данъчните задължения за превозните средства зависят от официално документираните от производителя стойности на изгорели газове, ще има и разминаване между постъпилите и потенциално възможните данъчни приходи. Подобни изчисления са направени за единайсет „стари“ СЧ. Там през 2016 г. данъците за леките автомобили *биха били* с €10 млрд. повече, ако количествата CO₂ бяха по-реалистично отчитани. На кумулативна база в анализирани 11 СЧ от 2010 до 2016 г. несъбраните налози вследствие занижаване на официалните данни за вредни емисии са между €40 и €50 млрд. Най-дълбока в абсолютно измерение е „пропастта“ във Великобритания (€8 млрд.), Франция (€11 млрд.) и Холандия (€12 млрд.).

Манипулациите на някои автомобилни производители и неадекватното поведение на европейските регулатори има своите макро- и микроикономически последици. Първо, приходният потенциал на екологичните данъци ерозира без да е налице ограничаване на замърсяването. Намалените постъпления са фискална щета, нанесена и заради неспособността на националните регулатори на околната среда в ЕС да противодействат на лошите бизнес практики. Оказва се, че последните имат „минало“, което просто излиза наяве с „Дизелгейт“. Второ, липсващите екологични налози причиняват увеличение на други данъци с по-деформиращо въздействие и/или задължняване на държавата. Трето, ЕС допуска пробив в имиджа си на лидер на мерките срещу климатичните промени. Четвърто, налице е микроикономически аспект. Манипулираните вредни емисии заблуждават потребителите относно параметри като икономичност и екологосъобразност на МПС. Потребителският суверенитет е изкривен, защото се вземат решения въз основа на погрешни допускания. Примерно облагането на МПС е регулярен бъдещ разход на водача. Не всеки може да прецени настоящата стойност на бъдещите периодични данъци върху превозното средство. Събитие като „Дизелгейт“ обаче може да увеличи данъчните задължения на водачите, ако държавата ги адаптира след разкритията за по-голямо количество вредни емисии.

След „Дизелгейт“ автопроизводителите настояват таргетът за количества CO₂ от 2020 г. да се завиши с 20%. Несъгласието с таргета е обосновано по две причини. От една страна, твърде рестриктивният стандарт ще принуди компаниите да правят високи допълнителни

⁹ Под 110 г./км пробег., с което трите страни изпълняват екостандарта от 2015 г. за 130 г./км пробег при новите автомобили.

разходи, за да го постигнат. От друга страна, след „Дизелгейт“ регулаторите няма да са склонни да колаборират или не и по стария начин. Рестриктивният стандарт от 95 г./км обаче е благоприятен за водачите, защото ще плащат по-малко данъци за своите МПС.

Ключов фактор за затварянето на „пропастта“ между фактически и официално регистрирани вредни емисии представлява процедурата за изпитания на нови коли. От септември 2017 започва прилагането на нов стандартизиран тест на леки автомобили. Първоначално той важи само за *нови модели* пътнически МПС, а от септември 2018 г. е задължителен за *всички*, независимо дали са от съществуващи или нови модели.

Концепцията на теста значително се различава от прилагания досега, който допринесе косвено за избухването на „Дизелгейт“. Най-важните разлики между двата теста се систематизират в следващата таблица.

Таблица 2. Сравнителни характеристики на тестовете за сертификация на нови леки автомобили

Характеристики	Стар тест	Нов тест ¹⁰
Тегло	купето без оборудване + 100 кг.	купето с оборудване (без климатик) + 100 кг.
Времетраене на теста	20 мин.	30 мин.
Дължина на теста	11 км.	23,25 км.
Скорост	Средна: 34 км./ч.; Макс.: 120 км./ч.	Средна: 46,6 км./ч.; Макс.: 131 км./ч.
Начална температура	Изключен двигател	Изключен двигател
В лабораторни условия	До 80 mg NOx/km	До 80 mg NOx/km
		В сила от 09/2018 г.
В реални условия	Не се предвижда тест	Предвижда се тест
		До 168 mg NOx/km. До 120 mg NOx/km – от 2020 г
		В сила от 09/2019 г.
Външна температура	20 – 30 градуса	14/23 градуса

От таблица 2 е видно, че концепцията на новия стандартизиран тест се придържа към *стила* на управление на водача. Нормите за азотен окис се диференцират според мястото на теста – на пътя или в лабораторията¹¹. Акцентира се на управление на автомобила в реални условия – променена е средната, максималната скорост, дължината на отсечката, броят смени на скоростта е съобразен с особеностите на колата. Температурният диапазон също е по-адекватно подбран – при 14°, респ. 23°C. Колкото по-реалистично е пресъздаден начинът на шофиране в теста, толкова по-достоверни ще са и отчетените показатели: икономичност (разход на гориво), количество вредни газове и фини прахови частици. Очакванията са, че в бъдеще анализираният параметри на новия тест ще спомогнат да се редуцира и „разривът“ между официално събрани и фактически дължими екоданъци, базирани на фактическото въглеродно и еквивалентните замърсявания на въздуха.

4. „Вносът“ на замърсяване с дизелови автомобили в България

За разлика от други страни членки, България не е сред производителите на

¹⁰ Той е валиден за ЕС, Великобритания, Швейцария, Лихтенщайн, Норвегия, Исландия, Турция и Израел. За САЩ, Русия и Бразилия се прилага друг тест.

¹¹ Регулаторът на нови МПС в Германия – Kraftfahrtbundesamt – закупува от министерството на отбраната терен, където се изгражда лаборатория и полигон за т.н. случайни тестове. Последните приличат на допинг тестовете на спортистите.

автомобили, което ѝ спестява проблеми при сертификацията на нови МПС. Страната е известна обаче като автомобилното „гробеще“ на ЕС. Причината е „възрастовата“ структура на пътническите превозни средства. Към края на 2017 г. 84% от автомобилите у нас са над 10 г., вкл. 37% - над 20 г. Вредните емисии на последните евентуално „покриват“ най-остарелия екостандарт Евро 1¹². В края на 2017 г. само 5% от леките коли са на възраст до 5 г., което означава изпълнение на по-рестриктивните стандарти Евро 5 или 6 (бензинови двигатели), респ. Евро 5b или 6 (дизелови двигатели).

Във връзка със скандала интерес представлява изменението в броя на леките автомобили у нас според вида на двигателя. То е систематизирано в долната таблица.

Таблица 3. Брой леки автомобили според вида на двигателя, 2008-2018 г.

Двигател	2008	2009	2010	... ..	2016	2017	2018 ¹³
бензинов	1544422	1571178	1553047	.....	1917917	1638146	1620323
дизелов	714035	816262	948032	.....	1692999	1592032	1618923
LPG	107739	110806	98295	.....	145944	148 509	154952
електрически	.....	.....	.....	.....	805	1097	1260
газов	.....	.....	.....	.....	49352	28723	26372
хибриден	.....	.....	.....	.....	2474	3896	4665

За десетгодишен период „дизелизацията“ на автопарка у нас е факт. През 2008 г. колите с дизелов двигател са половината от бензиновите. Част от двигателите на бензин – обикновено над 10 годишни - са с инсталирани LPG системи. Десет години по-късно броят коли на бензин и дизел е изравнен, с лек превес на бензиновите. След „Дизелгейт“ в България броят регистрирани автомобили с бензинови двигатели намалява, но се увеличават хибридните и електрическите превозни средства, които гарантират ниско- или беземисионно движение по пътищата.

Какво се случва с дизеловите двигатели? Три години след „Дизелгейт“ скандалът продължава да генерира негативни външни ефекти. Съществува реална опасност от поредна „вълна“ дизелово замърсяване в нашата страна. През 2016 г. делът на дизелови автомобили е 42%, а през май 2018 достига 44% от автомобилния парк. Само за периода юли 2017 – април 2018 г. общият брой дизелови коли в България – нови и употребявани, бележи ръст от 7%.

Причините за този краткосрочен ръст са няколко. Първо, на фона на спад в търсенето на дизелови коли автопроизводителите в ЕС нямат икономически стимул да правят разходи, за да ги адаптират към зададените по стандарт вредни емисии. Второ, големи градове в „старите“ СЧ се стремят да повишат качеството на въздуха. Те приемат (частична) забрана за движение на дизелови автомобили, оформят нискоемисионни зони на своя територия и/или събират такси за токсичност¹⁴. Трето, проблем на нискоемисионните зони е, че забраната за движение в тях не засяга „дизели“ със стандарт Евро 6. Именно „Дизелгейт“ осветли, че почти 90% от тях превишават нормите за азотни окиси 4-5 пъти, а някои модели - до 10 пъти.

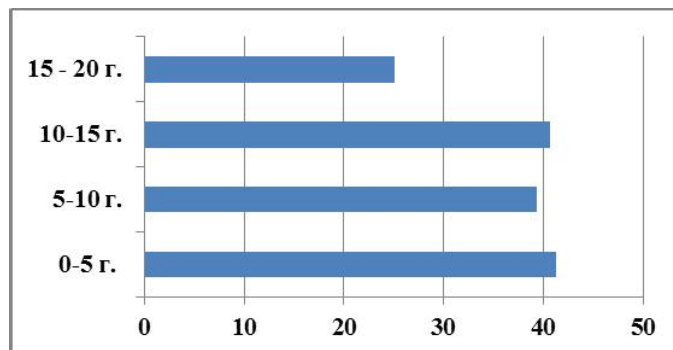
В крайна сметка посочените причини предизвикват намаление на цената на употребяваните дизелови автомобили. Това ги прави атрактивни за по-ниско платежоспособните СЧ, сред които е и България. Доколкото страната е неразделна част от

¹² Евро 1 е от 1.07.1992 г. Той не задава „таван“ на NOx. При останалите изгорели газове нормите не се диференцират при бензинови и дизелови двигатели. От Евро 2 нататък нормите са различни според вида на двигателя. Едва от 1.01.2000 г. (Евро 3) количеството NOx фигурира, като се разграничава на 0,15 g/km за бензиновите, респ. 0,50 g/km пробег за дизеловите двигатели.

¹³ Данните са до месец май 2018 г.

¹⁴ Амстердам, Атина, Берлин, Брюксел, Лисабон, Лондон, Мадрид, Милано, Париж, Стокхолм, Хамбург (до стандарт Евро 5). Някои от тях обявяват пълна забрана за движение на „дизели“- Осло (2019), Париж (2024), Атина и Мадрид (2025). Лондон прилага такса за токсичност.

единния вътрешен пазар на ЕС, забраната за въвеждане на дизелови автомобили у нас не е легитимна мярка срещу износа на замърсяване от „старите“ СЧ. През 2017 г. в България са внесени над 106 хил. броя автомобили втора ръка, от които над 35 хил. са с дизелов двигател. На диаграмата на фигура 1 се вижда, че средно 40% от употребяваните коли, въведени у нас през 2017 г., са дизели на възраст между 0 и 15 г., а 25% са още по-стари.



Фигура 1. Относителен дял на употребявани дизелови автомобили от общия внос на употребявани коли в България през 2017 (в %)

Средната емисия на NOx от тези превозни средства е 1030 мг/км при допустими 80 мг/км според Евро 6. Очевидно е, че към момента в България нито вносът на дизелови автомобили, нито тяхното замърсяване се ограничава/възпрепятства по адекватен начин.

В опит да накарат „замърсителя“ (да) плаща“ България, Полша и Словакия отправят нота до Съвета на ЕС, с която алармират наднационалните институции за новото екологично разделение на Европа на „различни скорости“. В документа икономическата отговорност се търси от онези, „които изкривяват пазара“ с изкуствено занижените цени на дизелови автомобили. Страните-инициатори на нотата изискват мерки, вкл. и законодателни, за да не може на изток „да се изнасят непоправени превозни средства, неотговарящи на определени стандарти.“¹⁵ Независимо, че документът е подкрепен от още шест страни членки, общоевропейско решение не изглежда вероятно.

В подкрепа на горното твърдение са провежданите акции в отделни държави от западна Европа. Става дума за предоставяне на отстъпка от цената при покупка на нов лек автомобил. Отстъпката се получава, ако водачът върне обратно кола с дизелов двигател, който „покрива“ екологичните изисквания на стандарт Евро 1 до Евро 4. В Германия отстъпките варират според производителя – Renault (до €10 000), Daimler (до €10 000, но само в 14 града), Ford и VW (до € 8 000), Fiat (до €6 000) и пр. От една страна, обратното изкупуване на замърсяващите превозни средства е част от „покаянието“ на автопроизводителите пред клиентите си, но само в западна Европа (освен Германия и в Австрия, и във Великобритания). От друга страна, автомобилните концерни са мотивирани да участват в акциите за връщане на стари автомобили, за да стимулират продажбите на нови пътнически превозни средства. Големият проблем е, че България, а и останалите „нови“ страни членки не са обхванати от тези програми на автоиндустрията, което затвърждава убеждението за „бягането“ на различни „скорости“ в ЕС.

Далеч по-изпълними и експедитивни са мерки, които България самостоятелно може да узакони и имплементира. Проблемът е, че те са политически непопулярни, предвид огромния брой водачи на МПС, които ще засегнат. Това е и една от причините данъчната политика по отношение на леките автомобили да е архаична не по-малко от автопарка у нас. Облагането в България е по повод възмездно придобиване и собственост на МПС. При покупка на лек автомобил налогът не е екологично насочен. Според чл. 44 (4) на закона за

¹⁵ Нотата е подкрепена от Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Румъния и Унгария.

местните данъци и такси не се дължи данък за възмездно придобиване, ако се внася/въвежда употребяван пътнически автомобил. Същевременно, ако той е употребяван и има българска регистрация, последващата му покупко-продажба се облага. В случая възникват два въпроса. Първо, след като забраната за внос на леки автомобили е в разрез със свободното движение на стоки на единния вътрешен пазар, какво пречи държавата да въведе данък при внос (вносът е възмездно придобиване) на употребявани коли? Това е в рамките на данъчния й суверинитет. *Второ*, налице е данъчна дискриминация, която продължава да благоприятства придобиването на „втора ръка“ леки коли от чужбина. От фигура 3 е ясно, че оттам се внасят остарели и замърсяващи околната среда МПС.

При данъка върху превозните средства доминират социалните аргументи, предвид ниската платежоспособност на населението у нас. Данъчната тежест за нови автомобили е по-висока, което се основава на допускането за по-висока платежоспособност на водачите им. Социалната справедливост се търси за сметка на екологичната, което компроментира принципа „замърсителят плаща“ у нас. На практика при облагането на МПС има размяна, а не баланс между дългосрочни приоритети (подобряване качеството на околната среда) и неотложни задачи (справяне с бедността).

От началото на 2019 г. се очаква данъкът за превозните средства постепенно да се адаптира към по-съвременните екологични изисквания. В скалата на облагане първите два етажа се обединяват в един, като се залага възможност за оскъпяване на данъка за коли до 55 kW. Прогресията става по-стръмна, тъй като се въвеждат два нови етажа. Те адресират мощните пътнически автомобили. За тези между 150 и 245 kW облагането е предвидено в интервал от 1,60 до 4,80 лв./kW, а за превишението над 245 kW ще се плаща между 2,10 и 6,30 лв./kW. Коефициентът за „възраст“ на двигателя е диференциран по подходящ начин. За най-новите коли той намалява от 2,8 на 2,5, за тези между 15 и 20 г. не се променя - 1, докато за най-старите (над 20 г.) е увеличен символично от 1,0 на 1,1.

По-добрата еконасоченост на данъка проличава от разпоредбата, предвиждаща увеличаване/намаляване на данъчното задължение според екостандартата, на който отговаря автомобилът. Ако това е архаичният Евро 1, има повишение на данъка (коефициент 1,2-1,3), но ако това е Евро 6 или EEV – има облекчение (коефициент 0,4-0,6). Така водачи, които предпочитат мощни и нови леки автомобили, ще могат да ползват данъчно облекчение с оглед изпълнението на новите и по-амбициозни Евростандарти за вредни емисии¹⁶.

Диференциацията на облагането на превозните средства у нас все още е начален и плах опит за прилагане на итеративния подход, в който екоданъци и стандарти си взаимодействат на принципа „проба-грешка“. Засега промените са умерени, като се търси баланс между екологичната и фискалната цел. Данъкът върху превозните средства генерира 32% от местните приходи и всяка рязка промяна ще се отрази на събираемостта без непременно да „почисти“ въздуха в населените места у нас.

Заклучение

Подобряване качеството на въздуха предполага прагматично адаптиране на стандарти и данъци с екологична насоченост в пътният транспорт. Там двата регулативни инструмента са неефективни - вредните емисии се увеличават. Една от причините е недостатъчният институционален капацитет у регулаторите на околната среда в ЕС да прилагат стриктно и еднообразно евростандартите спрямо финансово могъщата автоиндустрия. Регулаторната „недостатъчност“ и малпрактиките на подназорните лица са публично осветлени от „Дизелгейт“. Скандалът причинява огромни финансови и репутационни щети в ЕС. България също е потърпевша поради износа на евтини дизелови автомобили и причиненото от тях замърсяване. Страната е по-активна пред наднационалните институции, но на местна почва позицията й е по-скоро изчаквателна. Във вътрешен план екологичната и социалната

¹⁶ Всяка община може да избира конкретната ставка в рамките на зададените интервали. Това се отнася също и за коефициента според екологичната категория на двигателя.

справедливост не би следвало да са обект на „времеви“ предпочитания и размяна. Ето защо екологизирането на облагането на МПС следва да е необратим и устойчив процес.

Използвана литература:

1. Закон за местните данъци и такси, обн. ДВ бр.117 от 10 Декември 1997г., посл. изм. ДВ, бр.99 от 12 Декември 2017г.
2. НСОРБ. 2018. Предстоящи промени в разпоредбите за местните данъци. Информационен бюлетин. www.namrb.org
3. Anderson, S.T., Parry, I.W.H., Sallee, J.M., Fischer, C. 2011. Automobile fuel economy standards: impacts, efficiency, and alternatives. Review of Environmental Economic Policy.
4. Baumol, W., Oates, W. 1975. The Theory of Environmental Policy. Externalities, Public Outlays and the Quality of Life. Prentice-Hall.
5. Council of the EU. 2018. Adoption of measures at EU level to tackle air pollution related to the import of used cars. Information from the Bulgarian, Polish and Slovak delegations. Note 12681/18.
6. Digital Journal. 2015. Volkswagen scandal puts EU lobbying under spotlight. <<http://www.digitaljournal.com/news/world/volkswagen-scandal-puts-eu-lobbying-under-spotlight/article/445407>>
7. DUH. 2017. NOx- und CO2-Messungen an Euro 6 Diesel-Pkw im realen Fahrbetrieb - Wintermessungen September 2016 – März 2017 <http://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/dieselgate>
8. Office for official publications of the European Communities. 2001. Environmental taxes – a statistical guide <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>
9. Runkel, M., Mahler, A., Ludewig, D., A.-L. Ruecke. 2018. Loss of revenue in passenger car taxation due to incorrect CO₂ values in 11 EU states. A REPORT COMMISSIONED BY THE GREENS/EFA GROUP IN THE EUROPEAN PARLIAMENT. Brussels.
10. Schmidt, H., Georges, M. 2015. Abgasverhalten von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen: Feldüberwachung. Bremen.
11. Tarsa, K. 2017. Won't Get Fooled Again: Why VW's Emissions Deception Is Illegal in Europe and How to Improve the EU's Auto Regulatory System. Boston College International and Comparative Law Review. Pp. 315-341.
12. T&E. 2016. Real-world fuel consumption data for 30 Peugeot, Citroën and DS cars published. <<https://www.transportenvironment.org/press/real-world-fuel-consumption-data-30-peugeot-citro%C3%ABn-and-ds-cars-published>>
13. T&E. 2018. How to get rid of dirty diesels on city roads – analysis. <<https://www.transportenvironment.org/publications/how-get-rid-dirty-diesels-city-roads-analysis>>
14. T&E. 2018. Dirty diesels heading East. <<https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2nd%20hand%20diesels%20BG%20briefing%20final.pdf>>
15. Zachariadis, T. 2016. After 'dieselgate': Regulations or economic incentives for a successful environmental policy? Atmospheric Environment 138.
16. <<http://parliament.bg/bills/44/802-01-39.pdf>>
17. <<https://www.autobild.de/artikel/abgas-neue-messverfahren-wltp-und-rde-5676039.html>>
18. <<https://www.autobild.de/artikel/hersteller-umtauschpraemie-fuer-diesel-7001399.html>>
19. <<https://bg.wikipedia.org/wiki>>

За контакти:

доц. д-р Светлана Герчева
Икономически университет - Варна
svetlana.gercheva@ue-varna.bg