ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 26.5.2010
COM(2010) 265 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Анализ на възможните варианти след намаляването с 20 % на емисиите на парникови газове и оценка на опасността от изместване на въглеродни емисии

{SEC(2010) 650}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2008 г., когато взе решение за намаляване на своите емисии на парникови газове, Европейският съюз показа готовността си да работи за разрешаване на въпроса със заплахата от изменението на климата и да поеме водеща роля в глобален план като демонстрира как може да се постигне това. Договореното намаляване на емисиите с 20 % до 2020 г., в сравнение с нивата от 1990 г., заедно с целта за 20 % енергия, получена от възобновяеми източници, представляваше важна стъпка в устойчивото развитие на ЕС и ясен сигнал към останалия свят, че ЕС е готов да предприеме необходимите действия. ЕС ще постигне целите си съгласно Протокола от Киото, а има и много добри резултати по отношение на действията в областта на климата.

Винаги е било ясно обаче, че действия само от страна на ЕС не биха били достатъчни за справяне с изменението на климата, както и че усилията не могат да спрат с намаляването на емисиите с 20 % от ЕС. Действия само от страна на ЕС не са достатъчни, за да се постигне целта за поддържане на глобалното увеличение на температурата под 2°C в сравнение с прединдустриалните равнища. Всички държави трябва да положат допълнителни усилия, като развитите държави намалят емисиите си с 80—95 % до 2050 г. Целта на ЕС за съкращаване на емисиите с 20 % до 2020 г. е само първата крачка, която ще ни изведе на правилния път.

По тази причина ЕС съчета своя едностранен ангажимент за намаляване с 20 % с ангажимент за увеличаване на тази стойност на 30 % като част от едно действително глобално усилие[1]. Тази политика остава валидна за ЕС и днес.

След договарянето на политиката на ЕС обаче обстоятелствата се променяха много динамично. Ние станахме свидетели на икономическа криза с безпрецедентни измерения. Тя оказа огромен натиск върху бизнеса и обществото в цяла Европа и създаде голямо напрежение върху публичните финанси. В същото време обаче кризата потвърди, че в Европа съществуват големи възможности за изграждане на общество с ефикасно използване на ресурсите.

Проведе се и срещата на високо равнище в Копенхаген. Въпреки разочарованието от непостигането на целта — цялостно, задължително международно споразумение за борба с изменението на климата, най-положителният резултат беше, че страните, отговорни за около 80 % от днешните емисии на парникови газове, поеха ангажимент за намаляване на емисиите, въпреки че това не би било достатъчно за постигане на целта за свеждане на затоплянето до 2°C. Включването на Споразумението от Копенхаген в текущите преговори по РКОНИК остава много важно. Необходимостта от действия също остава в сила.

---

[1] През декември 2008 г. Европейският съвет потвърди "ангажимента на Европейския съюз да увеличи това намаляване до 30 % в рамките на амбициозно и цялостно споразумение в световен план относно изменението на климата в периода след 2012 г., което ще се сключи в Копенхаген, при условие че останалите развити страни се ангажират да постигнат съпоставимо намаляване на емисиите си, а по-напредналите в икономическо отношение развиващи се страни дадат своя принос съобразно своите отговорности и способности".

Целта на настоящото съобщение не е да се вземе решение сега за преминаване към цел за намаляване на емисиите с 30 %: поставените условия очевидно не са изпълнени. С оглед улесняване на един по-информиран дебат относно последствията от различните нива на амбициозност, в настоящото съобщение са представени резултатите от анализа на последствията от целите за намаляване на емисиите с 20 % и 30 % от днешна гледна точка. То обхваща и въпроса с изместването на въглеродните емисии в контекста на Директивата за схемата за търгуване с емисии (СТЕ)[2] за представяне на анализ в контекста на резултата от конференцията в Копенхаген до юни 2010 г. То е придружено от по-подробен технически анализ по посочените въпроси, който е представен в работни документи на службите.

2. ЦЕЛТА ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЕМИСИИТЕ С 20 % ДНЕС

Основата за оценка на това какво би означавала целта за намаляване на емисиите с 30 % трябва да бъде анализ на това какво е значението на намаляване на емисиите с 20 % днес. Икономическата криза съвсем очаквано сериозно повлия върху предположенията, направени към момента, когато беше договорена целта за намаляване на емисиите с 20 %. Но нейното въздействие беше разнопосочно.

Икономическата криза и предизвикателството да се постигне целта за намаляване на емисиите с 20 %

В периода 2005—2008 г. ЕС намали емисиите от 7 % на 10 % под равнищата от 1990 г.[3] Така че когато кризата настъпи, засилените мерки във връзка с климата и високите цени на енергията вече бяха довели до ускоряване на намаляването на емисиите в ЕС.

Кризата предизвика незабавно допълнително намаляване на емисиите. Проверените емисии по СТЕ през 2009 г. бяха с 11,6 % под нивата на емисиите през 2008 г. Цените на въглеродния диоксид съответно паднаха, като в началото на 2009 г. спадът беше от около 25 EUR на 8 EUR за тон CO_2.[4] Спадът на цените на въглеродния диоксид обаче показа как въздействието на СТЕ върху дружествата и потребителите може да се приспособи към променящите се икономически условия.

Това еднократно намаляване на емисиите означава, че през 2009 г. ЕС е емитирал около 14 % по-малко парникови газове в сравнение с нивата от 1990 г. Разбира се, с възстановяването на производството в енегроемки отрасли като стоманодобива, тези темпове на намаляване не може просто да бъдат пренесени за бъдещи периоди.

Разходите в абсолютно изражение обаче за постигане на целта за намаляване на емисиите с 20 % са спаднали. В представения през 2008 г. анализ, върху който се базира законодателният пакет в областта на климата и енергетиката, въз основата на очаквания за траен икономически растеж, разходите за постигане на целта бяха

---

2 Директива 2009/29/ЕО.

3 Данни, базирани на сведения от държавите-членки, без да се включват земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (LULUCF), но с включване на въздухоплаването.

4 От тогава насам цената на въглеродния диоксид достигна 12—15 EUR.

оценени на поне 70 милиарда EUR годишно през 2020 г.[5] Днес анализът отчита и рецесията[6]. Сега цената възлиза на 48 милиарда EUR (0,32 % от БВП през 2020 г.). Това представлява намаляване от около 22 милиарда EUR или 30 % по-малко от очакваното преди 2 години. Независимо от това намаляването на разходите в абсолютно изражение идва в контекста на криза, която остави бизнеса с много по-малък капацитет за намиране на инвестициите, необходими за модернизация в краткосрочен план, и голяма несигурност по отношение на времето, необходимо за възстановяване. По-ниската цена на законодателния пакет в областта на климата и енергетиката днес се дължи на съчетанието на няколко фактора. На първо място, по-слабият икономически растеж реално намали тежестта на целта за намаляване на емисиите с 20 %. На второ място, повишението на цените на петрола[7] се оказа стимул за подобряване на енергийната ефективност: потреблението на енергия намаля. На трето място, цената на въглеродния диоксид вероятно ще остане ниска, тъй като квотите, които не са използвани в периода на рецесия, ще бъдат прехвърлени за бъдещи периоди.

Гъвкавата структура на СТЕ означава, че последствията от кризата ще се усещат в продължение на няколко години. Предвид многото неизползвани квоти по време на кризата дружествата ще могат да прехвърлят около 5—8 % от своите квоти от периода 2008—2012 г. в третата фаза на СТЕ (2013—2020 г.). Освен това постигането на целите, свързани със възобновяемите енергийни източници, и мерките за ефективност ще доведат до допълнително намаляване на емисиите. Резултатът ще бъде цена на въглеродния диоксид, която е доста под направените през 2008 г. прогнози[8].

В участващите в разпределението на усилията сектори[9], които не попадат в СТЕ, се наблюдава подобна картина с различни нива на намаляване в различните отрасли. За постигане на целите, свързани с възобновяемите енергийни източници, и за прилагане на мерките за енергийна ефективност, което вече започна, ще бъдат необходими подходящи стимули за постигане на общата цел на ЕС, а именно намаляване с 10 % в сравнение с 2005 г. за отраслите, които не са обхванати от СТЕ.

В същото време, разбира се, кризата оказа силен натиск върху икономиката на ЕС. Бизнесът днес е притиснат от по-слабото търсене и предизвикателството да намери източници за финансиране. При по-ниска цена на въглеродния диоксид публичните

---

5 Тези цифри представляват допълнителен разход за енергия, не намаляване на БВП. Те включват необходимите допълнителни инвестиции, както и енергоспестяване. Не включват ползи за качеството на въздуха.

6 В анализа, представен през 2008 г., се приемаше, че БВП на ЕС за периода 2005—2020 г. ще нараства годишно със среден темп от 2,4 %. В този актуализиран анализ въпросният среден годишен растеж за същия период е намален на 1,7 %. За повече информация вж. таблица 4 в част II от работния документ на службите (SEC(2010) 650), който придружава настоящото съобщение.

7 Очакваната цена на петрола в базовия сценарий за 2007 г. беше 66 USD за барел през 2020 г., а съгласно новият базов сценарий тя е 88 USD.

8 В оценката на въздействието се предвижда цена на въглеродния диоксид от около 32 EUR (цени от 2008 г.) за СТЕ, в случай на пълно прилагане на пакета (включително политиките във връзка с възобновяемите енергийни източници и максимално използване на международните кредити). Новите прогнози показват цена от 16 EUR за въглеродния диоксид през 2020 г. (включително политиките във връзка с възобновяемите енергийни източници за постигане на целите за намаляване на емисиите с 20 %, без да се налага използване на международни кредити).

9 Решението за разпределение на усилията (Решение 406/2009/ЕО) обхваща всички емисии от отрасли, които не попадат в СТЕ, като например автомобилния транспорт, отоплението, селското стопанство (без LULUCF) и отпадъците.

приходи от търговете биха могли да намалеят наполовина, което увеличава натиска върху публичните финанси и редуцира още един потенциален източник на публично финансиране, който е на разположение за целите в областта на климата. Все още е налице изискването да бъдат намерени инвестиции в областта на електроенергията, отоплението и транспорта, за да се постигне договорената цел за 20 % енергия, получена от възобновяеми източници.

Революция в екологосъобразните технологии

Съществува широк консенсус, че разработването на ефективни по отношение на ресурсите екологосъобразни технологии ще бъде основен стимул за растеж. Докато държавите в цял свят се опитваха да насърчат икономиките си по време на кризата чрез пакети от стимули, се наблюдаваше един ясен модел на инвестиции, насочен към инфраструктура за по-малко замърсяващи видове транспорт, като обществен транспорт, интелигентни системи за управление на движението, нисковъглеродно енергопроизводство, интелигентни електроразпределителни мрежи и чиста научноизследователска и развойна дейност, свързана с транспорта и енергетиката. В цял свят се наблюдават признаци за преминаване към нисковъглеродна икономика, а държавите са привлечени от по-екологосъобразния вариант, поради неговия потенциал да създаде повече нови работни места.

В ЕС програмата Европа 2020 се базира върху убеждението, че европейската промишлена база трябва да бъде преориентирана към по-устойчиво бъдеще, както и да бъдат оползотворени възможностите, предоставени от ранните европейски инвестиции в екологосъобразни технологии. Но този потенциал да се поеме водещата роля не може да бъде приеман за даденост.

Истината е, че световната конкуренция е силна. Автомобилният отрасъл в Европа е начело на усилията за намаляване на емисиите на CO_2 от новите автомобили. 17 % от всички нови автомобили, продадени през 2008 г. в ЕС, емитират по-малко от 120g/km, а в някои държави-членки пазарният дял на такива автомобили вече беше над 25 %. През 2009 г. схемите за обновяване на автомобилните паркове допълнително ускориха тази тенденция. Подобен напредък обаче се отчита и при други производители, които осъществяват скок към хибридни и електрически моторни превозни средства.

В енергетиката възобновяемите източници се равняват на 61 % от новия капацитет за произвеждане на електроенергия в ЕС през 2009 г. Отправено е предизвикателство към водещата роля на Европа. През 2010 г. индексът за привлекателност на енергията, произведена от възобновяеми източници, посочва САЩ[10] и Китай като най-добрите места за инвестиции във възобновяеми енергийни източници. САЩ целят да удвоят производството на енергия от възобновяеми източници до 2012 г. През 2009 г. Китай беше световен лидер по брой на инсталациите за вятърна енергия. Китайските и индийските производители на вятърни турбини в момента са в челната десетка. Китай и Тайван произвеждат по-голямата част от фотоволтаичните панели в света. Това се случва в момент, когато по-ниските цени на суровините, подобрената ефективност и повишената производителност са довели в рамките на няколко години до почти двойно

[10] По-конкретно тези щати, които разполагат със стандарти за портфейл от възобновяеми източници.

намаление на цените на фотоволтаичните модули. Тези промишлености бързо излизат на световната сцена.

Друга причина за необходимостта от промяна е свързана със енергийната сигурност. Въпреки ситуацията от 2009 г., енергопотреблението продължава да нараства. Международната агенция по енергетика предупреди, че до 2015 г. доставките на петрол биха могли да изостанат от повишеното търсене, което ще доведе до допълнително увеличение на цените на петрола, а това потенциално би потиснало възобновения икономически растеж. Произведената от местни, например възобновяеми източници енергия носи големи ползи по отношение на намалената зависимост от внос.

Следователно Европа трябва да увеличи още стимулите за развитието на въпросните промишлености на вътрешно равнище. С постепенното оттегляне обаче на пакетите за стимулиране и началото на ерата на силно ограничените публични разходи, стимулите намаляват. Съществуват и други стимули, като целите за енергия, произведена от възобновяеми източници, продуктовите стандарти за енергийноефективни продукти и моторни превозни средства и екологосъобразните обществени поръчки. Целта от 20 % обаче винаги е била разглеждана като основен двигател за модернизация. Инвестициите във варианти като улавянето и съхранението на CO2 зависят в голяма степен от ценовия сигнал, подаван от пазара на въглероден диоксид. По-ниската цена на въглеродния диоксид действа като много по-слаб стимул за промяна и новаторство.

Повишаване на отклонението от траекторията 2°C след 2020 г.

Реализирането на целта за свеждане на увеличението на температурата под 2°C изисква намаляване на емисиите на развитите държави с 80—95 % до 2050 г. в сравнение с нивата от 1990 г.[11] Въпреки че усилията на ЕС отвъд неговите граници ще гарантира постигането на част от целта, първоначалните оценки сочат, че собствените емисии на ЕС на негова територия би следвало да намалеят с около 70 %. Договорената през 2008 г. траектория би довела до намаляване на вътрешните емисии на ЕС до около -20 % до 2020 г. и, ако няма промяна, до -25 % през 2030 г. Това не е достатъчно, за да може ЕС да постигне амбициите си до 2050 г. при оптимална цена. Ако действията се отложат, ЕС, както и нашите партньори по света, би трябвало да наваксат в периода след 2020 г. Така например Международната агенция по енергетика направи оценка, че в световен мащаб всяка година на отлагане на инвестициите в повече нисковъглеродни енергийни източници добавя 300—400 милиарда EUR към цената[12]. В този смисъл е необходима дългосрочна пътна карта до 2050 г., за да се планират предварително инвестициите по най-ефективния по отношение на разходите начин.

Следователно съществува риск, тъй като постигането на целта за намаляване с 20 % на емисиите до 2020 г. в момента дава по-слаб стимул за промяна от очакваното през 2008 г., и задачата на ЕС след 2020 г. ще стане по-трудна и по-скъпа.

---

[11] Постигането на целта за свеждане на повишаването на температурата до под 2°C ще изисква развиващите се страни като група, и по-специално по-напредналите от тях, да постигнат значително и количествено отклонение под прогнозирания понастоящем темп на увеличаване на емисиите, от порядъка на 15 до 30 % под базовия вариант до 2020 г.

[12] World Energy Outlook 2009, оценка: 500 милиарда USD.

3. АНАЛИЗ НА ЦЕЛТА ЗА НАМАЛЯВАНЕ С 30 % НА ЕМИСИИТЕ

Променящите се обстоятелства, които имаха толкова силно въздействие върху целта от 20 %, също водят до изпъкване на необходимостта от внимателен анализ на целта от 30 %. Икономическите последици на целта за намаляване на емисиите с 30 % трябва да бъдат ясни. Надхвърлянето на целта за намаляване на емисиите с 20 % най-вероятно ще изисква по-строги политики или въвеждане на нови политики. Следователно възниква въпросът какви биха могли да бъдат тези нови политики, кои съществуващи политики може да станат по-строги и как тази строгост може да се повиши.

Вариантите по-долу са сред тези, които ЕС би могъл да разгледа, ако и когато се вземе решение за преминаване към цел от намаляване на емисиите с 30 %.

3.1. Възможни варианти за постигане на целта от 30%

Варианти в рамките на Схемата за търговия с емисии (СТЕ)

Като основен инструмент за стимулиране намаляването на емисиите, СТЕ би следвало да бъде отправната точка за вариантите след постигането на целта от 20 %.

– *Пренастройване на СТЕ чрез „отделяне“ на дял от квотите, планирани за предлагане на търг* — ако се вземе политическо решение за повишаване на целта за намаляване на емисиите, СТЕ може да даде своя основен принос към една по-амбициозна цел чрез постепенно намаляване на търгуваните квоти. Една по-строга горна граница по СТЕ би подобрила резултатите по отношение на опазването на околната среда и би засилила стимулиращото въздействие на пазара на въглероден диоксид. Намаляването на правата за търгуване с около 15 % през целия период 2013—2020 г., което се равнява на около 1,4 милиарда квоти, би могло да бъде достатъчно. Прогнозите сочат, че приходите от търгове биха могли да се увеличат с около една трета, поради това, че се очаква цените на въглеродния диоксид да се повишат с повече от намаляването на предложените на търг квоти. Начинът, по-който държавите-членки използват новите приходи от търговете ще бъде важен по отношение на инвестициите в нисковъглеродни решения за бъдещето.

– *Възнаграждаване на първенците, които инвестират в най-модерни технологии* — системата за сравнително оценяване дава възможност да бъдат определени тези, които реализират бърз напредък в подобряване на резултатите, както и те да бъдат възнаградени с допълнително неразпределени безплатни квоти. Това би било начин да се освободят допълнително финанси за дружествата, които са готови да се занимават с новаторство.

Технологични варианти

Регламентирането може да допринесе за постигане на по-амбициозни цели, свързани с климата, особено чрез насърчаване на енергийната ефективност и по-ефективното използване на ресурсите. Това може да стане чрез продуктови стандарти, като мерките, предприети съгласно Директивата за екопроектиране[13], и максимално допустими

[13] Директива 2005/32/ЕО.

стойности на емисиите на CO_2 от моторните превозни средства[14] и изпълнение на програмата в областта на цифровите технологии[15]. Интелигентните мрежи могат да спомогнат за промяна на поведението на потребителите, повишаване на енергийната ефективност и по-широко разпространение на енергията, произведена от възобновяеми източници. Направените оценки показват, че интелигентните електромери например се изплащат за по-малко от 4 години чрез подобрена производителност в резултат на повишената информираност на потребителите и сигналите от цените на енергията.

Данъци върху емисиите на въглероден диоксид

Въвеждането на данъци, насочени към емисиите на CO_2 в отрасли извън СТЕ, представлява пряк пазарно-ориентиран инструмент за насърчаване на по-ниски емисии на национално или европейско равнище. Настройването на данъчната система по отношение на горива или продукти, така че да отразява компонента CO_2, е един от вариантите, които някои държави-членки вече прилагат, например за оползотворяване на огромния потенциал за намаляване на емисиите от отоплението, намаляване на интензивността на емисиите на въглероден диоксид в автомобилния парк и повишаване на ефективността на транспорта. Анализът показва, че това би могло да представлява важен принос към постигане на по-амбициозните цели и, в зависимост от нивото и обхвата на прилагане, да генерира значителни приходи за държавите-членки, които биха могли да се използват като инвестиции в нисковъглеродни продукти за създаване на работни места на местно равнище и за по-екологосъобразни обществени поръчки, като предвидените в Директивата за насърчаване на чистите и енергийноефективни автомобили[16].

Използване на политиките на ЕС за насърчаване на намаляването на емисиите

ЕС би могъл да продължи да насърчава държавите-членки, регионите и градовете да увеличат нисковъглеродните инвестиции чрез насочване на по-голям обем финансиране по кохезионната политика към екологосъобразни инвестиции. Това би ускорило съществуващата тенденция за по-ефективно използване на кохезионните фондове за насърчаване на енергията, произведена от възобновяеми източници, енергийната ефективност и стимулиране на обществения транспорт. То би осигурило и алтернатива на използването на излишъка от предписани емисионни единици (AAU) като източник на финансиране, което уронва екологичния интегритет на пазара на въглероден диоксид.

Остават неоползотворени съществени възможности за икономия на енергия поради многото пазарни и регулаторни пречки. Една подобрена рамка за политика за енергийна ефективност би имала важен принос за преминаване отвъд целта от 20 %.

Дейностите по земеползване, промените в земеползване и горското стопанство (LULUCF) не бяха включени в законодателния пакет в областта на климата и енергетиката от 2008 г., но имат потенциал за допълнителни намаления на емисиите. Поддържането и възстановяването на естествените въглеродни поглътители е необходимо с цел избягване на по-нататъшни повишения на емисиите. Към настоящия

---

14 Регламент (ЕО) № 443/2009.
15 COM (2010) 245.
16 Директива 2009/33/ЕО.

момент неопределеността при изчисляване[17], както и неустойчивият характер[18], правят краткосрочното прогнозиране на дейностите LULUCF, както и на техния принос за постигане на целите на ЕС, трудни за оценка. С продължаването на работата по установяване на ефективни правила за управление на тези дейности обаче, те биха могли с времето да имат нарастващ принос към усилията за намаляване на емисиите чрез подобрени методи на култивиране и управление на горското стопанство. Общата селскостопанска политика би могла да стимулира производителите от селското и горското стопанство да преминат към по-устойчиви практики и да имат по-голям принос към намаляването на емисиите с течение на времето.

Използване на възможностите на международното кредитиране

ЕС първи призна, че усилията, положени извън неговите граници, могат да стимулират действия от страна на частния сектор. Механизмът за чисто развитие (МЧР) доведе до няколко хиляди проекта в световен мащаб, като често се осъществяваха ефективни по отношение на разходите намаления. Подобни инициативи обаче сега изглеждат по-подходящи за нововъзникващите икономики, а обилният и продължителен поток от подобни намалявания при ниски разходи в рамките на СТЕ на ЕС забавя новаторския процес в ЕС.

Един от начините за подобряване на въздействието на мерките на ЕС би бил да се замени част от търсенето на кредити по МЧР с нови секторни кредити[19]. Това би пренасочило финансови средства от пазара на въглероден диоксид към действия с по-голям потенциал за намаляване на CO_2 (например в енергийния отрасъл в напредналите развиващи се икономики), и би могло да се свърже със схеми като например умножител[20] за конвенционални кредити по МЧР (например проекти за промишлено газоснабдяване). Това би могло да доведе до значителни допълнителни намалявания на емисии в развиващите се страни, с принос към общото усилие на ЕС, докато в същото време оставя повече възможности за продължително прилагане на МЧР в най-слабо развитите страни (LDC).

Що се отнася до емисиите от корабоплаването, ЕС ще продължи да се стреми към международно споразумение в рамките на ММО и РКООНИК. Както беше договорено съгласно законодателния пакет в областта на климата и енергетиката, ЕС ще предприеме стъпки да продължи напред, ако до 31 декември 2011 г. не бъде договорено подобно споразумение.

---

17 Например поради липса на данни или на договорени техники за измерване на въглеродния диоксид в горски и селскостопански почви.

18 Поради съществуването въздействие на променливи метеорологични условия (например бури, които засягат горските масиви).

19 Член 11 а, параграф 5 от Директивата за СТЕ (2009/29/ЕО) съдържа правното основание Общността да сключва споразумения с трети държави за предоставяне на секторни кредити, в случай че преговорите за международно споразумение относно изменението на климата не приключат до 31 декември 2009 г.

20 Умножител например от 2 за 1 би означавал, че за всеки тон, емитиран от инсталация по СТЕ, ще трябва да бъдат отстъпени два тона кредити по МЧР. По този начин всеки кредит по МЧР, използван за покриване на тон, емитиран в Европа, като вторичен продукт би довел до намаляването на друг тон в развиваща се страна.

В Копенхаген беше отбелязан значителен напредък по отношение на разработването на ясен международен правилник с оглед на ускоряване на борбата със загубата на тропическите гори. Следва да се укрепи сътрудничеството между развиващите се страни с тропически гори, държавите-членки на ЕС и Комисията. ЕС би могъл частично да постигне по-амбициозните цели във връзка с международните кредити за намаляване на емисиите, които съответстват на адекватни стандарти за екологичен интегритет.

3.2. Предизвикателството да се постигне целта за намаляване на емисиите с 30%

Фактът, че сега целта от 20 % е по-постижима, отколкото се предполагаше през 2008 г., очевидно действа окуражаващо върху предизвикателството за постигане на целта за намаляване на емисиите с 30 %. В абсолютно изражение цената от 70 милиарда EUR през 2020 г., изчислена в началото на 2008 г., би била достатъчна днес за изминаване на половината път от ЕС за преминаване към намаляване на емисиите с от 20 на 30 %, въпреки ситуацията, при която икономиката на ЕС е по-ограничена.

Допълнителните общи разходи за ЕС за постигане на увеличението от 20 % на 30 % се оценяват на около 33 милиарда EUR през 2020 г., или 0,2 % от БВП. Според изчисленията, за да се постигне това намаляване на емисиите с 30 %, цената на въглеродния диоксид по СТЕ на ЕС би следвало да бъде около 30 EUR за тон CO_2, което е равностойно на нивото, определено за постигане на целта за намаляване на емисиите с 20 % през 2008 г. Вътрешните емисии биха намалели до -25 % в сравнение с 1990 г., като остатъкът се покрива от резерва от квоти и от международни кредити[21].

Общите разходи за намаляването с 30 %, включително разходите до 20 %, сега се оценяват на 81 милиарда EUR, или 0,54 % от БВП[22].

Следва да си припомним, че в началото на 2008 г. цената на законодателния пакет в областта на климата и енергетиката възлизаше на 70 милиарда EUR, или 0,45 % от БВП през 2020 г. Следователно преминаването към цел за намаляване на емисиите с 30 % представлява увеличение с 11 милиона EUR в сравнение с цената на законодателния пакет в областта на климата и енергетиката през 2020 г. в абсолютно изражение, съгласно прогнозите от 2008 г.

И докато разходите очевидно са намалели, понижената рентабилност на дружествата, покупателната способност на потребителите и достъпът до банкови заеми намалиха възможността на икономиката на ЕС да инвестира в нисковъглеродни технологии: наследство от кризата, което може да се компенсира само с възстановяване на растежа и активни политики за определяне на растежа в тези отрасли за приоритетен.

Къде би паднала допълнителната тежест?

Що се отнася до отраслите, анализът показва, че най-голям потенциал за намаляване на емисиите има производството на електроенергия чрез съчетаване на подобрена

---

21 Съгласно възможностите, предоставени от приложимото законодателство.

22 Оценката на разходите включва постигането на целта за 20 % енергия, получена от възобновяеми източници.

ефективност по отношение на търсенето и намаляване на високоемисионните инвестиции по отношение на предлагането. Голяма част от остаряващия капацитет за производство на електроенергия трябва да бъде заменена през идното десетилетие, а осъществяването на това чрез нисковъглеродни решения представлява основна възможност за намаляване на емисиите. По отношение на промишлените отрасли в СТЕ, някои от тях имат значителен потенциал за постигане на рентабилност (например рафинериите). От участващите в разпределението на усилията сектори домакинствата и услугите имат важна роля за намаляване на емисиите на CO_2, основно от отопление. По отношение на селското стопанство опитът на някои държави-членки предполага, че може би съществува допълнителен потенциал за намаляване на емисиите на метан и двуазотен оксид от интензивното селско стопанство, въпреки че трябва да се направи внимателна оценка на разходите.

Що се отнася до географското разпределение, потенциалът за намаляване на емисиите за придвижване от целта за 20 % към целта за 30 % е пропорционално по-висок в по-бедните държави-членки. Необходимо е са бъдат мобилизирани публични и частни финансови ресурси за повишаване на намаляването на емисиите без да се излага на опасност икономическият растеж. Кохезионната политика на ЕС е важен инструмент в това отношение.

Анализът допълнително изтъква, че в относително изражение ефективното по отношение на разходите разделение между усилията на отраслите от СТЕ и тези, извън СТЕ, в случая на намаляване с 30 % остава в голяма степен същото, както и за целта от 20 %. В случая на преминаване към цел от 30 %, през 2020 г. горната граница за СТЕ по-скоро би била 34 %, вместо сегашните 21 % под нивата на емисиите от 2005 г., а общата цел за отраслите извън СТЕ би била 16 % вместо сегашните 10 % под нивата на емисиите от 2005 г.

Анализът в придружителния работен документ на службите е направен на равнище ЕС. Потенциална крачка към 30 % би изисквала решение относно конкретно съчетание от варианти за това как да бъдат разпределени допълнителните намаления. Подробен анализ на въздействието на равнището на държавите-членки и стопанските отрасли може да се базира единствено на конкретни варианти.

3.3. Други последици от целта за намаляване на емисиите с 30%

Осъществяването на целта за намаляване на емисиите с 30 % не може да се разглежда изолирано. Задно с постигането на самата цел от 30 % ще има и поредица от други последствия.

Едно от тях ще бъде възстановяването на стимулите за новаторство, които бяха изгубени с облекчаването на целта от 20 %. Това е от особено значение, защото нисковъглеродните технологии по принцип са по-трудоемки от традиционните отрасли и повишават енергийната сигурност. Постигането на целта за намаляване на емисиите с 30 % ще намали вноса на петрол и газ с около 40 милиарда EUR през 2020 г., при прогнозирана цена на петрола от 88 USD за барел през 2020 г. Вместо това инвестициите ще бъдат насочвани към насърчаване на работните места в нисковъглеродните технологии в ЕС като например по-енергийноефективен жилищен фонд. Като цяло макроикономическият анализ показва слабо общо въздействие върху заетостта — въпреки различията между отраслите — но интелигентното използване на

приходите от търгове или данъци върху емисиите на въглероден диоксид променя картината. Съществува и необходимост както от преквалификация, така и от повишаване на квалификацията, а системите за образование и обучение ще трябва да бъдат пригодени с оглед на посочените предизвикателства, както е отразено и във водещата инициатива на Европа 2020.

Взаимни ползи за световните нисковъглеродни технологични пазари и качеството на въздуха

Предимството да се действа сега, а не по-късно, носи значителните дългосрочни ползи за конкурентостта на Европа чрез поддържане на силна позиция на бързоразвиващия се световен пазар на нисковъглеродни технологии.

На последно място, ще има и ползи, свързани с качеството на въздуха. Постигането на целта за намаляване на емисиите с 30 % би означавало, че ще има нужда от по-малко оборудване за контрол на замърсяването с оглед на намаляването на други замърсители като прахови частици, серен диоксид и тежки метали, така че разходите за осъществяване на целите на Тематичната стратегия за замърсяване на въздуха да бъдат намалени с около 3 милиарда EUR през 2020 г. Подобреното качество на въздуха би довело до допълнителни ползи за здравето, които се оценяват на 3,5—8 милиарда EUR през 2020 г.[23] Тези взаимни ползи не са включени в оценката на разходите за преминаване към цел за намаляване на емисиите с 30 %.

4. ОЦЕНКА НА РИСКА ОТ ИЗМЕСТВАНЕ НА ВЪГЛЕРОДНИТЕ ЕМИСИИ

Едно от важните съображения в политиката на ЕС в областта на климата е да бъде избегнато „изместването на въглеродни емисии“. Това засяга опасността при липса на достатъчно усилие в световен мащаб вътрешното действие да доведе до преместване на пазарен дял и по-малко ефективни инсталации другаде, което ще доведе до повишаване на емисиите навсякъде по света. Разбира се съществуват много други основания за конкурентни предимства и недостатъци освен цената на въглеродния диоксид, но колкото повече конкуриращите се страни поемат ангажимент за съпоставими усилия за намаляване на емисиите, толкова по-малка ще бъде опасността от изместване на въглеродни емисии. Със законодателния пакет в областта на климата и енергетиката беше отчетено, че опасността от изместване на въглеродни емисии трябва да се наблюдава, и да се определят мерки за избягването ѝ.

Фактът че цената на въглеродния диоксид е по-ниска от първоначално предвидената оказва въздействие върху дебата относно изместването на въглеродни емисии. Освен това поради намаляването на емисиите има вероятност в края на втория период на СТЕ през 2012 г. енергоемките отрасли, които са обхванати от СТЕ преди 2013 г., да се окажат с много голямо количество неизползвани безплатно раздадени квоти, които могат да бъдат прехвърлени в третия период (2013—2020 г.). Това ще ги постави в сравнително по-добра позиция пред международната конкуренция в сравнение с оценките, направени през 2008 г.

[23] Това ще помогне за осъществяване на целите на Тематичната стратегия за замърсяване на въздуха — COM(2005) 466.

В законодателството за СТЕ се определя необходимостта от доклад до юни 2010 г., в който да се разгледа въпросът с изместване на въглеродни емисии в контекста на резултата от международните преговори. Фактът, че преговорите в рамките на РКОНИК продължават, означава, че е трудно да се направи категорична оценка. Прилагането на Споразумението от Копенхаген обаче очевидно би било крачка в правилната посока. Всички развити държави и основните развиващи се страни (а така и ключовите конкуренти на енергоемките отрасли на ЕС) за първи път официално обещаха да предприемат действия за намаляване на емисиите.

Въздействието на целта на ЕС от 20 %, когато другите изпълнят своите по-неамбициозни цели, се оценява на по-малко от 1 %, а отраслите на органичните химически вещества, неорганичните химически вещества и торовете ще бъдат засегнати най-сериозно, като производствените загуби при тях ще бъдат съответно 0,5 %, 0,6 % и 0,7 %. Само отрасълът „други химически вещества“ изпитва още по-голямо въздействие от 2,4 %. Ако се направи сравнение с едностранното прилагане от ЕС на целта от 20 %, някои енергоемки отрасли на ЕС всъщност ще бъдат в малко по-добро положение, докато върху други отрасли няма да има никакво въздействие. Предвид несигурността по отношение на действителното прилагане на Споразумението от Копенхаген, Комисията счита, че вече договорените мерки за подпомагане на енергоемките отрасли — безплатно разпределяне на квоти и достъп до международни кредити — остават оправдани към настоящия момент.

Преминаване към цел за 30 % намаляване

Макроикономическият анализ показва, че допълнителното въздействие върху резултатите от енергоемките отрасли на ЕС от увеличаване на усилието на ЕС за намаляване на емисиите с 30 %, докато другите играчи остават с по-неамбициозните си ангажименти в сравнение с настоящия пакет в областта на климата и енергетиката, би било ограничено, докато специалните мерки за енергоемката промишленост са в сила. Преминаването към цел за 30 % намаляване би довело до допълнителни прогнозни производствени загуби от около 1 % при черните и цветните метали, химическите продукти и други енергоемки отрасли в сравнение с целта от 20 %. Въздействието върху отраслите на органичните химически вещества, неорганичните химически вещества, торовете и „други химически вещества“ се повишава до съответно 0,9 %, 1,1 %, 1,2 и 3,5 %. Колкото по-добре изпълняват своите най-амбициозни ангажименти основните търговски партньори, толкова по-малка ще бъде опасността от изместване на въглеродни емисии.

Получените до момента доказателства от емисионните модели на енергоемките отрасли са неубедителни, по-конкретно що се отнася до степента, до която политиката на ЕС в областта на климата е предизвикала преразпределяне на икономическата дейност извън Европа. От една страна, емисиите от енергоемките отрасли са намалели значително през последните години. Неизползваните безплатни квоти са намерили парично изражение. От друга страна, инвестициите в нисковъглеродни технологии в енергоемките отрасли са увеличили тяхната обща производителност.

Съществуват случаи, в които изместването на въглеродни емисии може да има въздействие, различно от загубата на конкурентоспособност. За някои държави-членки в периферията на ЕС с лесен достъп до държави извън ЕС то би могло да има въздействие върху енергийната сигурност. Такъв е случаят например с прибалтийските

държави, предвид уникалната ситуация на прибалтийските електроенергийни пазари. Това е една от причините СТЕ вече да предвижда незадължително и частично освобождаване от цялостно търгуване за тези държави. Инвестициите в преносната мрежа могат да помогнат за намаляване на риска за сигурността на електроенергията. Освен това Комисията ще наблюдава отблизо случващото се и, ако е целесъобразно, ще предприеме по-нататъшни мерки с оглед на подобряване на енергийната сигурност и осигуряване на равни условия за конкуренция на електроенергийните пазари.

Варианти за справяне с изместването на въглеродни емисии

Основният въпрос, свързан с изместването на въглеродни емисии, е разликата в конкурентостта между ЕС и трети държави. Най-общо има три начина, по които проблемът с изместването на въглеродни емисии би могъл да се разреши, ако той може да се докаже: като се предостави допълнително помощ на енергоемките отрасли чрез постоянни безплатни квоти; като се повишат разходите за внос за компенсиране на предимството от избягване на нисковъглеродните политики; или чрез предприемане на мерки за приближаване на останалата част от света до нивата на усилие от страна на ЕС.

Предвид неяснотата около ангажиментите от Копенхаген, засилването на усилията за намаляване на емисиите с 30 % би могло да бъде придружено от допълнителни стъпки в тази посока. Тези мерки биха осигурили и допълнителни стимули за държавите да се ангажират по-сериозно с международно споразумение.

Най-очевидният начин да се предостави допълнителна помощ за изравняване на условията чрез действия вътре в ЕС е да се поддържа безплатното разпределяне на квоти.

Както е предвидено в действащото законодателство, има и вариант *вносът да бъде включен в СТЕ*. Бяха формулирани конкретни предложения по начина, по който международната въздухоплавателна дейност беше включена в СТЕ. Това би означавало, че от пазара би трябвало да се купуват квоти, за да се компенсират емисиите от някои вносни стоки. Подобни предложения се обсъждат в и Съединените щати и е желателно подобни инициативи да се предприемат съвместно с такива партньори.

Това повдига някои по-широки въпроси относно търговската политика на ЕС и нейния цялостен интерес в една отворена търговска система: няколко нововъзникващи икономики вече заявиха своите опасения в това отношение и всяка система би следвало да отчете факта, че усилията за намаляване на емисиите на развитите и развиващите се държави няма да се развиват с еднаква скорост. Също така следва да се вземе предвид и въздействието на повишените разходи за внесените продукти за нуждите на производителите от ЕС. Подобна мярка би могла да се избегне като вносът в ЕС се осъществява от „най-екологосъобразните“ производители от трети държави, като в същото време „по-мръсното“ производство се запази за собствена вътрешна употреба.

Включването *per se* на вноса в СТЕ би следвало да бъде определено много внимателно, за да се гарантира пълното му съответствие с изискванията на СТО. Би могло да бъде трудно да се приложи система, която изисква точно определяне на съдържанието на въглероден диоксид за всяка отделна категория стоки, но подобна точност може би ще

бъде необходима: това предполага, че в най-добрия случай системата може да се предвиди само за органичен брой стандартизирани стоки, като например стомана или цимент. На второ място, за всяка категория стоки ще трябва да се определи средно за ЕС съдържание на въглероден диоксид. Това би могло да се превърне в административна тежест и да изисква споразумение относно подобна средна стойност, което вероятно ще бъде труден и дълъг процес. На трето място, проверката на работата на отделните инсталации в трети държави би представлявала предизвикателство при липсата на високоусъвършенствана система за мониторинг и докладване на ниво инсталация.

Има различни начини, по които действията на ЕС биха подпомогнали *изравняването на мерките за намаляване на емисиите на въглероден диоксид в другите държави с тези на ЕС*, като се покрият конкурентните разлики за енергоемките отрасли. Те биха спомогнали и за отстраняване на „недобросъвестните“ участници или нелоялната конкуренция от трети държави.

Например ЕС би следвало да обмисли прилагането на по-целенасочен подход към естеството и признаването на международните кредити по СТЕ. Вариантите са да се засилят усилията в посока секторно кредитиране въз основа на амбициозни прагове за кредитиране (освен за най-слабо развитите страни) и да се ограничи използването на кредити по МЧР, генерирани в енергоемки отрасли (например производство на стомана, цимент и алуминий) в трети държави, които не принадлежат към групата на най-слабо развитите страни. Следва да се разгледа и възможността за повишаване на екологичния интегритет на кредитите по МЧР от страни, които не вземат задоволително участие в международните усилия във връзка с климата. Един обещаващ вариант за подобно повишение е да се приложи умножител, например да се изиска отстъпване на два кредита по МЧР за емитиран тон по СТЕ. Тези идеи биха могли да бъдат включени в двустранни споразумения относно секторно кредитиране между ЕС и някои трети държави — например ЕС следва да се ангажира с подкрепа на пилотен проект за споразумение за секторно кредитиране между ЕС и Китай в областта на стоманопроизводството.

Други подходи биха довели до по-положителни усилия от страна на ЕС за подпомагане на партньорите да достигнат нивата на усилията на ЕС в областта на климата, както и да се покрият всички възможни конкурентни разлики. За развиващите се страни и за нововъзникващите икономики това би могло да включва трансфер на технологии. За по-развитите партньори бързото развитие на международен пазар на въглероден диоксид, обхващащ на първо място най-енергоемките отрасли по света, ще премахне необходимостта от предприемане на специални мерки.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От момента, в който през 2008 г. ЕС взе историческото си решение за борба с изменението на климата, икономическата криза доведе до някои фундаментални промени в политическия и икономическия пейзаж на политиката на ЕС в областта на климата. Натискът върху икономиката на ЕС е голям. ЕС обаче остава дълбоко ангажиран с действия в областта на климатичните промени. Спирането на покачването на температурата в световен мащаб остава едно от най-големите предизвикателства, пред които е изправено това поколение. ЕС пое инициативата като показа как могат да бъдат предприети конкретни ефективни мерки за обръщане на тенденцията за повишаване на емисиите на парникови газове без отрицателно въздействие върху икономическия растеж. Той ще остане начело на световните усилия за прилагане на законодателния пакет в областта на климата и енергетиката.

Прилагането на политики за намаляване на емисиите на парникови газове действа като един от ключовите стимули за модернизация на икономиката на ЕС, като насочва инвестиции и новаторство към отраслите с огромен потенциал за растеж и създаване на заетост в бъдеще. Както е предвидено в стратегията Европа 2020, това е една от основните теми във всяка надеждна стратегия за изграждане на устойчив просперитет в бъдеще.

В настоящото съобщение се описва как променените обстоятелства в света са повлияли върху целите, поставени през 2008 г. Въпреки че разходите в абсолютно изражение за постигане на целта за намаляване на емисиите с 20 % са спаднали, което представлява чакано облекчение за бизнеса, който се бори за икономическо възстановяване, това е свързано и с риск ефективността на целта от 20 % като стимул за промяна да е намаляла. Всичко това се случва в момент на строги икономически ограничения както за правителствата, така и за бизнеса.

Следователно е важно да се анализират преките последици от евентуалното преминаване към цел за намаляване на емисиите с 30 %. Не може да бъде взето политическо решение за поемане към тази цел без да се разгледа международният контекст. Към настоящия момент условията за преминаване към цел от 30 % не са изпълнени. Освен това подобно решение трябва да се вземе като се отчетат ясно икономическите последствия във вътрешен план. Както международният контекст, така и икономическият анализ показват, че ЕС трябва да поддържа варианта за преминаване към цел от 30 %: ние следва да имаме готовност за действие, когато условията позволят вземането на това решение.

Междувременно трябва да увеличим усилията си в работата с нашите международни партньори, да ги окуражаваме и насърчаване, така че да постигнем необходимото ниво на амбиция за извеждане на глобалните усилия на правилния път за гарантиране на

действително ограничаване на климатичните промени, с което всички ние сме ангажирани.

Комисията ще продължи да следи ситуацията, включително конкурентоспособността на промишлеността на ЕС спрямо нейните основни международни конкуренти, особено тези, които все още не са предприели убедителни действия за борба с изменението на климата. Освен това, в контекста на променящата се икономическа ситуация и международните преговори, Комисията ще актуализира допълнително своя анализ с цел да информира продължаващите дискусии в Съвета и в Европейския парламент относно съдържанието на настоящото съобщение.