

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Международната търговия и изменението на климата“

(2011/C 21/03)

Докладчик: г-жа PICHENOT

На 26 февруари 2009 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, да изготви становище по собствена инициатива относно:

„Международната търговия и изменението на климата“.

Специализирана секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 май 2010 г.

На 463-тата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 май 2010 г. (заседание от 26 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 154 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки

1.1 Една нова търговска политика, интегрирана в стратегията „Европа 2020“, трябва да отговори на безпокойствата, свързани с околната среда, като избягва всякакви опити за връщане на протекционистични мерки. Тя трябва да спомогне за изграждането на по-иновационен и екологосъобразен пазар и да насърчава социалното благосъстояние. За да осъществи тази цел, ЕС може да даде пример за промяна на траекторията на растежа и насочване към модел, при който се отделят по-малко въглеродни емисии, като по този начин запази водещата си позиция в борбата срещу затоплянето на климата. Последниците от икономическия растеж, транспорта и разпространението на технологии превръщат международната търговия в неизбежен елемент на разискванията относно изменението на климата и прехода към „зелена“ икономика.

1.2 Комитетът силно се надява, че едно общо приключване на кръга от преговорите в Доха в рамките на СТО ще улесни търговията с екологични стоки и услуги посредством значително намаляване на тарифните и нетарифни бариери. Същевременно той смята, че ЕС трябва да продължи да изпълнява водещата роля, като дава пример, като улеснява трансфера на „зелени“ технологии в рамките на двустранните си търговски и регионални споразумения.

1.3 С оглед на бъдещата търговска стратегия ЕИСК препоръчва да се направят повече проучвания относно екологичното и социалното измерение на изменението на климата, включително на управлението на аспектите, свързани с водата. Той насърчава гражданските общества в Европа и в трети държави да участват в проучвания на въздействието преди провеждането на двустранни и регионални търговски преговори, особено в областта на устойчивото развитие.

1.4 В областта на транспорта ЕИСК подкрепя приемането на световни цели за намаляване на емисиите така, както са определени от Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата (РКООНИК): с 10 % на емисиите от въздушния транспорт и с 20 % на емисиите от морския сектор. Решението за споделяне на усилията за намаляване на емисиите ще се отнася и за транспортния сектор, тъй като от 2012 г. въздушният транспорт ще се включва постепенно в европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ). За тези усилия ще допринесе европейска инициатива за определяне на амбициозни цели за постигане на енергийна ефективност в морския транспорт.

1.5 Предвид несигурността, свързана със споразумението относно изменението на климата, прието в Копенхаген през декември 2009 г., и предприетите впоследствие мерки, в пакета от мерки в областта на енергетиката и климата се предвижда през юни 2010 г. приемането на доклад по процедурата на съвместно вземане на решение с Европейския парламент, съдържащ „подходящи предложения“ за секторите, изложени на риск от изтичане на въглерод в резултат на въздействието на международната конкуренция и/или на допълнителните разходи, наложени от цената на ЕС за CO₂. Макар и да не е бил наблюдаван до момента, рискът от изтичане на въглерод не може да бъде пренебрегван от 2013 г. нататък. Той вероятно ще нараства, тъй като ЕС постепенно увеличава продажбата на квоти чрез търг и големите страни – източници на емисии извън ЕС, забавят създаването на пазар за търговия с квоти на емисии или въвеждането на вътрешен данък.

1.6 В краткосрочен план мерките за ограничаване на риска от изтичане на въглерод трябва да включват приоритетно безплатното предоставяне на квоти на емисии, чийто обем ще зависи от напредъка и резултатите от многостранните преговори по изменението на климата. Безплатното предоставяне на квоти – насочено към чувствителните сектори, изготвено въз основа на най-добрите резултати и удовлетворяващо едновременно критериите за отвореност на търговията и допълнителни разходи за въглерод, трябва да се разглежда като временно решение, основаващо се на емпирични разсъждения, в съответствие с правилата на международната търговия и на модел, при който се отделят малко въглеродни емисии.

1.7 Коригирането, което се прилага на границите, няма да може да бъде оправдано в СТО, докато Европейският съюз поощрява безплатното предоставяне – в действителност ЕСТЕ не може да се възприема като такса (и следователно не подлежи на корекция на границата), освен ако всички квоти не бъдат отдавани на търг. Най-целесъобразно би било коригирането да се използва като преходна мярка за няколко тарифни линии, когато съществува реален риск от изтичане на въглерод и когато възможностите, предлагани от безплатното предоставяне, са изчерпани. Пред Органа за уреждане на спорове на СТО биха устояли само тясно насочени и аргументирани мерки за коригиране с единствената цел да се задържи увеличаването на температурата с до 2 °C, което представлява и главното постижение от Копенхаген.

1.8 Предвид бавното и несигурно развитие на проектите за създаване на пазар за търговия с квоти на емисии в света, държавите-членки на ЕС ще останат за няколко години едни от малкото държави, които ще определят цена за CO₂. Пред този предстоящ риск от „изтичане“ на въглерод от няколко сектора в Европа, подлежащи на ЕСТЕ, Европейският икономически и социален комитет препоръчва също значително да се увеличат обемите на дългосрочните инвестиции, предназначени за декарбонизация на икономиката; да се създаде стимулираща, предвидима и стабилна рамка за насърчване на иновациите, научните изследвания и развойната дейност в областта на чистите технологии, които все още не са предложени на пазара.

1.9 За да разработи една зелена икономика и да запази водещото си място в тази област, Европа следва в свой собстен интерес и в интерес на климата да запази изключително високата си амбиция да намали постепенно емисиите си с 80 % до 2050 г., като си постави например междинната цел за намаляване на емисиите с 25-40 % през периода 2010 - 2030 г. Комитетът предлага да се направят оценки на въздействието (върху околната среда, заетостта и развитието), за да се планират преходите, които ще се осъществят между 2020 и 2050 г.

1.10 Борбата с изменението на климата изисква решителни публични колективни действия на национално и на европейско равнище. Успоредно с пазарния натиск (ЕСТЕ) публичните власти трябва бързо да въведат целеви финансови и данъчни стимули и да развият инвестициите за научноизследователска и развойна дейност в областта на „чистите“ технологии и услуги. Местните и регионалните власти могат да допринесат за развитието на „чистите“ технологии, като обявяват търгове за възлагане на обществени поръчки.

1.11 Редом до производителите - източници на емисии на CO₂, потребителят също е призван да играе роля в борбата с емисиите на парникови газове, в пряка връзка с търговията. Комитетът призовава да се унифицира и утвърди методологията за измерване на „въглерода“ на продуктите на всички етапи на производствения процес - от разработването им до дистрибуцията. За тази цел Комитетът препоръчва да се подобрят анализите на жизнения цикъл, като се задълбочат методологичните проучвания относно „отчитането на въглерода“. Ако въвеждането на стандарти за съдържанието на въглерод и етикетването трябва да остане прерогатив на частния сектор на децентрализирано равнище в рамките на ЕС, необходима е обща рамка за измерване и оценка, за която да отговаря Европейската комисия или специална агенция.

1.12 ЕИСК препоръчва още преди Органът за уреждане на спорове на СТО да е създал съдебна практика, да се изясни в каква степен производствените процеси и методи могат да бъдат основание за ограничаването на обмена в името на екологичното изключение⁽¹⁾. Той препоръчва разширяване на мандата на Комитета по търговия и околна среда на СТО, за да се изяснят юридическите следствия от спора, свързан с въвеждането от САЩ на забрана върху вноса на скариди и на продукти от скариди.

(1) Член XX СТО. Член XX от Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ) предвижда възможността за освобождаване от прилагане на правилата за свободна търговия, ако мерките са обосновани с опазването на околната среда.

2. Глобализация и климат

2.1 През последните десетилетия се наблюдава безпрецедентно разширяване на международната търговия (21 % от световния БВП през 2007 г., без да се взема предвид търговията в рамките на ЕС), въпреки спада от 12 % през 2009 г. в резултат на кризата. Последиците от икономическия растеж, транспорта и разпространението на технологиите превръщат международната търговия в неизбежен елемент на разискванията относно изменението на климата.

2.2 Понастоящем не съществува цялостна теоретична рамка, която да определя или да представя подробно всички взаимодействия и причинно-следствени връзки, които свързват търговията и климата⁽²⁾. Измерването на последиците от търговията върху климата и околната среда като цяло се извършва в научни изследвания, при които се използва съчетанието на три променливи. Променлива за мащаб: търговията допринася за увеличаване на икономическата дейност и съответно, при постоянни технологични условия, повишава емисиите. Променлива за състав: географското прегрупиране според сравнителните предимства може да бъде придружено от повишаване или намаляване на емисиите в зависимост от степента на замърсяване или незамърсяване от производствата, в които се специализират държавите вследствие на глобализацията. Променлива за технологии: под натиска на гражданските общества с помощта на предприятията и действията на публичните органи се създават по-чисти технологии, които намаляват емисиите. Европейските предприятия, включени в ЕСТЕ, помогнаха на ЕС да постигне своите цели в областта на намаляването на емисиите, определени от протокола от Киото.

2.3 Сборът от тези три последици от търговията по отношение на емисиите на CO₂ е отрицателен поради преобладаването на търговския обем, който понастоящем не компенсира разпространението на „чисти“ технологии. Разстоянието между различните места на производство и тези на крайно потребление не е единственият фактор, който трябва да се отчита, нито пък е винаги този, който е определящ във въглеродния баланс.

2.4 Въпреки това, въздействието на търговията върху транспорта⁽³⁾ и, в крайна сметка, върху емисиите, има специфична връзка с климата. Понастоящем нефтът представлява 95 % от енергията, която се използва в световния транспорт, така че секторът на националния и международния транспорт допринася за емисиите на парникови газове (ПГ) (малко по-малко от 15 % от общите емисии).

2.5 Най-големият дял от международната търговия се осъществява по море (90 % от общото тегло). Този вид транспорт остава сред най-малко замърсяващите по отношение на емисиите на CO₂ на километър и за транспортиран тон. При все това, предвижданията за растеж следва да се вземат предвид. Според Международната морска организация, (ММО) до 2050 г. емисиите от морския транспорт биха могли да се увеличат тройно, по-специално поради увеличаване на търговията на равнище Юг-Юг.

(2) Търговията и изменението на климата, СТО и ЮНЕП, юни 2009 г.
(3) CESE 461/2010, (все още непубликувано в Официален вестник).

2.6 В заключение, опасността от настъпването на водна криза представлява друга сериозна последица, свързана със затоплянето на климата. До 2020 г., ако не бъдат предприети превантивни действия, половината от световното население би могло да бъде застрашено от недостиг на вода. Вече повече от 1,5 милиарда жители на планетата нямат достъп до питейна вода и канализация. Освен това, в зависимост от мястото, селското стопанство също ще бъде засегнато от липсата на вода, което ще превърне търговията в стратегически елемент при преследването на национални интереси по отношение на сигурността в областта на енергетиката, климата и храните. Допринасяйки за ефективното разпределение на дефицитните ресурси, международната търговия би могла да ограничи общия натиск върху водните ресурси.

3. Потенциална роля на търговията за разпространението на технологиите за смекчаване и приспособяване към изменението на климата

3.1 Междуправителствената експертна група по изменението на климата (IPCC) определи редица технологии за смекчаване и приспособяване към изменението на климата, които могат да спомогнат за преодоляване на проблемите, свързани с изменението на климата. Някои от тези технологии са включени в текущите преговори в рамките на Световната търговска организация (СТО) относно екологичните стоки и услуги, като например вятърни и водноелектрически турбини, слънчеви бойлери, фотоволтаични клетки или оборудване, необходимо за функционирането на инсталации и технологии, които използват енергия от възобновяеми източници.

3.2 Тези преговори относно екологичните стоки и услуги в рамките на кръга от преговори в Доха могат да допринесат за подобряването на достъпа до безвредни за климата стоки и технологии. При все това, благоприятните последици с незабавен ефект за климата, които могат да се очакват от либерализацията на търговията, са ограничени. За обширна гама от продукти, и по-специално за енергията от възобновяеми източници, тарифните бариери са слаби или умерени (средно 2 % в богатите страни, средно 6 % в развиващите се страни). За сметка на това пречките пред инвестирането и нетарифните бариери остават сериозна спирачка за тяхното разпространение (по-конкретно техническите и промишлените стандарти, административните ограничения, задължителното търговско присъствие в страната вносител за доставчиците на услуги, ограничаване на дейностите на чуждестранните предприятия).

3.3 С оглед на бъдещата търговска стратегия до 2020 г., предвидена от Комисията, ЕИСК смята, че в настоящото становище вече се съдържат елементи за оценка на заявената цел за определяне на „мерки за отваряне на търговията в сектори на бъдещето като технологиите, екологичните продукти, високотехнологичните продукти и услуги и международната стандартизация, по-специално в секторите с растеж“. ЕИСК препоръчва по-конкретно да се направят повече проучвания относно екологичното и социалното измерение на изменението на климата, включително на управлението на аспектите, свързани с водата. Той насърчава гражданските общества в Европа и в трети държави да участват в проучвания на въздействието преди провеждането на двустранни и регионални търговски преговори, особено в областта на устойчивото развитие.

3.4 Международната търговия може да бъде фактор в областта на трансфера на технологии във връзка с питейната вода (съоръжения за обезсоляване на морската вода, повторно използване на отпадни води и пречиствателни техники).

Поради това този аспект следва да се отчита при провеждането на всички търговски преговори, свързани с търговията на екологични стоки и услуги, както препоръчва ЕИСК.

3.5 В областта на транспорта ЕИСК подкрепя приемането на световни цели за намаляване на емисиите така, както са определени от Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации по изменение на климата (РКООНИК): с 10 % на емисиите от въздушния транспорт и с 20 % на емисиите от морския сектор. Решението за споделяне на усилията за намаляване на емисиите ще се отнася и за транспортния сектор, тъй като от 2012 г. въздушният транспорт ще се включва постепенно в европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ). За тези усилия ще допринесе европейска инициатива за определяне на амбициозни цели за постигане на енергийна ефективност в морския транспорт.

3.6 Едно от препятствията за разпространението на „чисти“ технологии и свързани с тях услуги често се оказва засилената защита на интелектуалната собственост. Проучванията показваха, че от края на 90-те години се наблюдава значително увеличаване на правата върху интелектуална собственост, особено върху патентите. Макар и да е вярно, че по-специално патентите позволяват на притежателите си да ограничат възможността за използване, внедряване и разработване на полезните технологии за борба с изменението на климата, тези неотдавнашни проучвания доказват, че интелектуалната собственост е ключов въпрос за дългосрочните инвестиции и развитието на технологии, които все още не са налични. От друга страна, в краткосрочен план тя не изглежда да представлява най-голямото препятствие за разпространяването на чисти технологии. Настоящата средна цена на патентите за технологии, предлагани на пазара, остава по-скоро ниска. По-важно е да се решат проблемите със слабо прилагане и спазване на правата върху интелектуална собственост, които все още възпрепятстват износа за някои страни.

3.7 Борбата с изменението на климата изисква решителни публични колективни действия на национално и на европейско равнище. Успоредно с пазарния натиск (ЕСТЕ) публичните власти трябва бързо да създадат целеви финансови и данъчни стимули и да развият инвестициите за научноизследователска и развойна дейност в областта на „чистите“ технологии и услуги, които все още не могат да бъдат пуснати на пазара. Местните и регионалните власти могат да допринесат за развитието на „чистите“ технологии, като обявяват търгове за възлагане на обществени поръчки.

3.8 Реципрочната причинно-следствена връзка между отварянето на търговията и растежа оставя отворен въпроса за отговорността на предприятията и потребителите от страните вносителки във връзка с емисиите. Европа и САЩ поглъщат половината от износа на Китай. Възниква въпросът за „отчитане на въглерода“, което да не се ограничава до първичните източници на емисии и до съответните сектори нагоре по производствената верига, но и да обхваща всички съставни части - от проекта до разпространението.

3.9 Комитетът отбелязва, че разпръснатият характер и голямата географска мобилност на отраслите в условията на глобализация затруднява днес точното и устойчиво измерване на съдържанието на въглерод в определен продукт. Тази трудност, тясно свързана с поставянето в условия на конкуренция на увеличен брой дейности и задачи, не улеснява определянето на търговски политики с цел информиране и привличане на вниманието на потребителите, като частните инициативи за етикетиране, екомаркировка и сертифициране. Развитieto

индивидуалното поведение и избор в условията на криза показва, че тези механизми следва да се насърчават, но според Комитета те не заместват законодателната дейност на публичните органи с данъчно облагане на емисиите при източника. Той препоръчва подобряване на анализите на жизнения цикъл и засилване на проучванията на трудните методологични въпроси, и по-специално отчитането на въглерода, но също и на финансовите аспекти, свързани с поэтапно въвеждане на системата за отчитане на въглерода за всички заинтересовани страни, участващи при определен ред в целия процес в даден сектор.

3.10 Всяка ефикасна политика в областта на околната среда трябва да може да разграничава продуктите въз основа на използваните производствени процеси и методи. Преходът към икономика с ниски емисии на въглероден диоксид ще се извърши, само ако е възможно да се определят продуктите, произведени чрез методи, при които се отделят малко емисии на парникови газове. Ето защо следва да се насърчават някои техники повече от други. Ако с помощта на етикетирането потребителите определят дали даден продукт е произведен по екологичен или неекологичен метод, това променя отношението на конкуренция и позволява да се стигне до извода за липсата на сходство между два продукта, произведени по различни методи.

3.11 В свят, в който цената на CO₂ е диференцирана, въпросът за сходството на продуктите – ключово понятие за СТО – не може да бъде избегнат в разискванията относно търговията и климата. ЕИСК препоръчва още преди Органът за уреждане на спорове на СТО да е създал съдебна практика, да се изясни в каква степен производствените процеси и методи могат да бъдат основание за ограничаването на търговията в името на екологичното изключение⁽⁴⁾. Той препоръчва разширяване на мандата на Комитета по търговия и околна среда на СТО, за да се изяснят юридическите последици от спора, свързан с въвеждането от САЩ на забрана върху вноса на скариди и на продукти от скариди.

4. Връзки между конкурентоспособността и климата

4.1 Преговорите относно търговията и климата са част от две различни времеви измерения, като първото е свързано с политики и мерки с дългосрочни последици, а второто – с непосредствени последици. Сложността на отношенията между политиките в областта на търговията и климата се състои в това припокриване на времевите измерения. Мерките в областта на климата могат да имат краткосрочни последици за търговията, докато мерките в областта на търговията оказват въздействие върху климата само в много далечна перспектива.

4.2 В един идеален свят CO₂ би имал една определена цена, насърчавайки по този начин икономиките в света по траектории на растеж, при които да се отделят по-малко парникови газове, без да се създават условия за дискриминация или нарушаване на конкуренцията между държавите. Актуалното състояние на разискванията относно изменението на климата показва, че такава действителност е много далечна във времето. Още дълги години няма да има една определена цена на CO₂ в света – от 20 до 30 евро за тон според предварителните изчисления на средното равнище в рамките на европейското пространство, срещу нула в по-голямата част от останалите държави или региони.

⁽⁴⁾ Вж. бележка под линия 16.

4.3 ЕИСК признава, че в този несъвършен свят рисковете от загуба на конкурентоспособност и „изтичане“ на въглерод (миграция на промишлености, при които се генерират парникови газове, извън държавите и регионите, в които CO₂ се облага с най-висок данък) се отнасят на първо място до групата от държави, които показват най-силна решителност по отношение на данъчното облагане на емисиите на CO₂, а именно – Европа. Вече повече от десетилетие изготвянето и прилагането на международни секторни споразумения представлява открит дебат. Поради липса на консенсус този въпрос остава нерешен, но за енергоемките индустрии продължава да бъде възможност, която следва да се проучи. Развитието на евтино производство на енергия от възобновяеми източници и на интелигентните мрежи също би допринесло за ограничаване на рисковете от загуба на конкурентоспособност.

4.4 Комитетът подкрепя предложението на Комисията⁽⁵⁾ в съответствие с декларацията от март 2010 г., според която европейските предприятия трябва да могат да се съревновават със своите чуждестранни конкуренти при равни условия. В близко бъдеще в зависимост от изхода от многостранните преговори по изменението на климата, секторите, изложени на риск от изтичане на въглерод, следва да получат в началото на периода след Киото (2013-2014 г.) допълнително безплатни квоти, които могат да достигнат до 100 %.

4.5 В края на процеса, на етапа на пълното отдаване на търг, при който цената на квотите ще може да се възприема като такса, прилагани на границите мерки за коригиране биха могли да отстранят проблемите, свързани със загуба на конкурентоспособност и предизвикани от много по-големите усилия за намаляване на емисиите, които се полагат в Европа, в сравнение с тези на нейните търговски партньори. Независимо дали са под формата на вносни мита или механизъм за включване на въглерода по границите или въвеждане на задължение за европейските вносители да закупуват кредити за емисии в рамките на схемата на Общността за търговия с квоти за емисии или ЕСТЕ, наречена още „европейски пазар на въглерод“, тези механизми биха могли да решат проблемите, свързани с интернализирани на климатичните разходи на икономическата дейност в секторите, обхванати от ЕСТЕ.

4.6 Проучванията показваха, че по време на първите две фази от създаването на ЕСТЕ загубата на конкурентоспособност и „изтичането“ на въглерод не изглеждат значителни. Между 2005 и 2012 г. разпределенията на квоти на емисии са били многобройни и като цяло безплатни⁽⁶⁾. При липса на световен пазар на въглерод, който би бил идеалното решение,

⁽⁵⁾ Директива 2009/29/ЕО, ОВ L 140 от 5.6.2009 г., стр. 63.

⁽⁶⁾ Първата фаза от ЕСТЕ (2005-2007 г.) беше пилотна учебна фаза, която позволи да се определи цената на въглерода, свободната търговия с квоти за емисии в целия ЕС и необходимата инфраструктура за наблюдение, обявяване и проверка на действителното количество емисии на съответните предприятия. Втората фаза (2008-2012 г.) съвпада с първия период от поемането на ангажименти по Протокола от Киото – петгодишен период, през който ЕС и неговите държави-членки следва да постигнат определените от Протокола цели във връзка с емисиите. Допълнително разпределение на квоти през първата фаза доведе до срив на цените на CO₂ при отварянето на втората фаза. В някои сектори продължава допълнителното разпределение на квоти по време на втората фаза.

Европейският икономически и социален комитет подкрепя създаването на различни схеми за ограничаване и търговия с емисионни права по модела на европейската схема или на други също толкова ефективни схеми за ограничаване и търговия. Той препоръчва да се проучат всички трудности и решения за тяхното хармонизиране, като се надгражда върху регионалната интеграция и се отчитат колебанията в паричната система.

4.7 Рисковете от загуба на конкурентоспособност и „изтичане“ съществуват за третата фаза от ЕСТЕ (2013-2020 г.), през която се предвижда постепенно разпределяне чрез отдаване на търг и годишно намаление на наличните квоти за емисии, за да се постигне целта за намаление на емисиите с 20 % през 2020 г. в сравнение с 1990 г. В края на процеса 100 % от квотите ще бъдат отдавани на търг през 2025 г. с праг от 70 % през 2020 г. Въпреки че в споразумението от Копенхаген беше записано намаляване на емисиите с 30 %, следва да се преразгледаат праговете на отдаване на търг на квотите, за да бъдат коригирани в зависимост от резултатите на другите страни, поели този ангажимент в споразумението.

5. Отвечна реакция на ЕС: пакетът от мерки в областта на енергетиката и климата и последиците от него за търговията

5.1 Пред опасността от загуба на конкурентоспособност и „изтичане“ на въглерод, която произтича от постепенното отдаване на търг на квотите и ограничаване на емисиите през 2020 г., Комисията предложи в своя „пакет“ от мерки в областта на енергетиката и климата ответна реакция в две фази. Първата се състои в идентифицирането на изложените на риск сектори въз основа на два критерия: интензивност на търговията (отваряне към търговия извън рамките на ЕС) и въздействието на цената на CO₂. През декември 2009 г. беше изготвен първоначален списък на „чувствителни“ сектори, който ще бъде преразглеждан на всеки пет години. Комисията разгледа между 200 и 300 сектора (7). Европейският икономически и социален комитет препоръчва само секторите, които удовлетворяват и двата критерия за цена на CO₂ и интензивност на търговията, да могат да ползват от 2013 г. 100 % безплатно предоставяне на

(7) В съответствие с член 10а, параграф 15 на Директива 2003/87/ЕО, съгласно който „Приема се, че даден отрасъл или подотрасъл е изложен на значителен риск от „изтичане на въглерод“, ако сборът от преки и непреки допълнителни разходи, произтичащи от прилагането на настоящата директива, би довел до значително увеличение на производствените разходи, изчислено като дял от брутна добавена стойност, от най-малко 5 %; и интензивността на търговията с трети държави, определена като съотношение между общата стойност на износа в трети държави плюс стойността на вноса от трети държави и общия размер на пазара на Общността (годишен оборот плюс общ внос от трети държави), е над 10 %.“ Тези сектори са: производство на нишесте и нишестени продукти, производство на захар, производство на други не destилирани алкохолни напитки, производство на етилов алкохол от ферментирани материали, производство на хартия и картон, производство на рафинирани нефтопродукти, производство на необработено плоско стъкло, производство на кухо стъкло, производство на керамични плочки, производство на чугунени тръби, производство на олово, цинк и калай. Ако към тези два критерия се добави и критерий за 30 % допълнителни разходи за въглерод или отвореност на търговията над 30 %, списъкът ще обхване и други 16 сектора или общо 27 сектора.

квоти на емисии на CO₂ въз основа на общи показатели, основаващи се на резултатите. При първия преглед бяха определени няколко сектора. В съответствие с това изискване Комитетът отбелязва, че само 11 сектора (8) отговарят на критериите за цена на CO₂ и интензивност на търговията.

5.2 Лишено от задължителен характер и от амбиция, споразумението от Копенхаген остава много под прага на очаквания от ЕИСК резултат, изразен в неговата декларация от ноември 2009 г. Под формата на декларация и без да има правната стойност на договор, то освен това оставя неразрешен въпроса за бъдещето на Протокола от Киото. Въпреки това той има предимството да предоставя начална база за регистриране и сравнение на националните усилия за смекчаване. В приложението към споразумението от Копенхаген Европа запазва в рамките на споразумението условното си предложение за намаление с 30 % на емисиите на парникови газове, „ако другите индустриализирани държави поемат ангажимент да осъществят сходни усилия“.

5.3 При сегашното равнище на поети ангажименти от другите индустриализирани държави, Европа би могла да се придържа към целта от – 20 %. По този начин, тя би избрала да ограничи проблемите, свързани със загуба на конкурентоспособност и „изтичане“ на въглерод, пред които биха се изправили европейските сектори, подлежащи на европейската схема за търговия с квоти на емисии. Въпреки това този избор не изключва изцяло въпроса за изтичането на въглерод поради следните две причини:

— първата е, че по-голямата част от целите и ангажиментите за намаление на емисиите на другите държави са само записани в приложението към Споразумението от Копенхаген, без да има ясно определен правен механизъм за сравнение на емисиите между държавите;

— втората е, че въпреки обявеното създаване на пазари на въглерод на няколко места по света (Канада през 2010 г., Австралия през 2011 г., САЩ през 2012 г.), пусковите срокове непрекъснато се отлагат. Очакваните цени на CO₂ на такива пазари, все още силно ограничени, остават под средната цена за Общността.

5.4 Като обуславя предложението си за намаление на емисиите с 30 % през 2020 г. с усилията и ангажиментите на другите държави, Европа се постави в зависимост от едно условно многостранно споразумение, за да пренасочи своето развитие към модел, при който се отделят по-малко емисии на въглероден диоксид и за да може по този начин през 2050 г. да намали 4 пъти своите емисии. Независимо от всяко подобно условие или цел, в американското и китайското пространство постепенната „декарбонизация“ на икономиката се възприема в съответствие с логиката на един едностранен възходящ подход към инвестициите и иновациите. В този смисъл Споразумението от Копенхаген залага на технологията и Европа също трябва да отговори на това предизвикателство.

(8) Решение на Комисията от 24.12.2009 г., публикувано в документ С(2009) 10251 (1), ОВ L 1 от 5.1.2010 г., стр. 10-18.

5.5 За да разработи една зелена икономика и да запази водещото си място в тази област, Европа следва в свой собствен интерес и в интерес на климата да запази изключително високата си амбиция да намали постепенно емисиите си с 80 % до 2050 г., като си постави например междинната цел за намаляване на емисиите с 25-40 % през периода 2010-2030 г. Комитетът предлага да се направят оценки на въздействието (върху околната среда, заетостта и развитието), за да се планират преходите, които ще се осъществят между 2020 и 2050 г.

5.6 Поставянето на тази междинна цел трябва да бъде съпроводено с регулаторни и данъчни мерки, насърчаващи допълнителните инвестиции в научноизследователската и развойната дейност в областта на чистите технологии. Както се подчертава в съобщението на Комисията „Европа 2020“⁽⁹⁾, разходите за научноизследователска и развойна дейност в Европа са под 2 %, докато в САЩ те са 2,6 %, а в Япония – 3,4 %, като това се дължи най-вече на ниското равнище на частните инвестиции. Тези равнища на разходите за научноизследователска и развойна дейност не съответстват на целите на ЕС (3 %) и на климатичните предизвикателства. За да очертае на практика пътя за постигане на тази цел, Комитетът предлага да се направят оценки на въздействието (върху околната среда, заетостта и развитието), за да се планират преходите, които ще бъдат осъществени на следващия етап (2020 г.) и на по-късните етапи (2030 г., 2040 г., 2050 г.).

5.7 И в двата случая - скромният или амбициозният избор, държавите-членки на ЕС са изправени пред опасността през следващите няколко години да останат едни от малкото държави, които определят цена за CO₂ (която не е символична) посредством пазар за търговия с квоти на емисии. Без да се отказва от своите големи многостранни амбиции за следващите конференции на страните в Мексико (2010 г.) и Индия (2011 г.), Европа не бива да се излага на риск, като пренебрегва възходящите политики в областта на научните изследвания,

иновациите и инвестициите. Но като залага всичко върху ефекта от пазара на въглерод, ЕС рискува да пренебрегне другите политики, които са полезни за насърчаване на научните изследвания, иновациите и инвестициите. Вече е ясно, че в сравнение с Азия и Америка, различните планове за възстановяване на икономиката в Европа не можаха да постигнат тази цел.

5.8 Европейският икономически и социален комитет препоръчва предпазливо да се прояви прагматизъм по отношение на изтичането на въглерод. Безплатното предоставяне на квоти, което вече е широко разпространено, трябва и напред да бъде поощрявано, в съответствие със стратегическия избор на ЕС. Коригирането, което се прилага на границите, не би могло да бъде оправдано в СТО, докато Европейският съюз поощрява безплатното предоставяне – в действителност ЕСТЕ не може да се възприема като такса (и следователно не подлежи на корекция на границата), освен ако всички квоти не бъдат отдавани на търг. Най-целесъобразно би било да се използва коригирането като преходна мярка за няколко тарифни линии, когато съществува реален риск от изтичане на въглерод и когато възможностите, предлагани от безплатното предоставяне, са изчерпани. Пред Органа за уреждане на спорове на СТО биха устояли само тясно насочени и аргументирани мерки за коригиране с единствената цел да се задържи увеличаването на температурата с до 2 °C, което представлява и главното постижение от Копенхаген.

5.9 В средносрочен план подобен избор предполага финансиране, съответстващо на европейска политика на смекчаване. Тя вече се осъществява посредством пилотни проекти за улавяне и съхранение на въглерод и включва комитет за наблюдение на инвестициите и споделяне на интелектуалната собственост. Изготвянето на временни мерки за коригиране може да бъде надеждно, само ако е подкрепено от иновационни политики, насочени към намирането на решения за устойчиво развитие.

Брюксел, 26 май 2010 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽⁹⁾ COM(2010) 2020 „Европа 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“.