



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.1.2014 г.
SWD(2014) 16 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

**Рамка за политиките в областта на климата и енергетиката в периода 2020—
2030 година**

{COM(2014) 15 final}
{SWD(2014) 15 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

Рамка за политиките в областта на климата и енергетиката в периода 2020—2030 година

1. ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ И ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1. ЕС е на път да изпълни и дори да надвиши своята цел за намаляване с 20 % на емисиите на парникови газове (ЕПГ) до 2020 г. Необходимо е обаче 13 държави членки да положат допълнителни усилия, за да изпълнят своите национални цели за 2020 г. съгласно решението за разпределяне на усилията¹. Икономическата рецесия и ускореният приток на международни кредити доведоха до излишък от около 2 млрд. квоти за емисии в СТЕ на ЕС². Ако не се вземат мерки за разрешаването на този проблем, той ще окаже дългосрочно въздействие върху способността на СТЕ да стимулира инвестициите в нисковъглеродни технологии в ЕС. Съществува опасност различията в националните подходи да надделеят, което ще се отрази отрицателно върху вътрешния пазар и ефективността на разходите. Засега няма доказателства за изместване на въглеродни емисии. Макар да се смята, че то е било предотвратено благодарение на съществуващите мерки и най-вече чрез разпоредбата за безплатно разпределяне на квоти за емисии, досегашният опит не е достатъчен за формулирането на категорични заключения по отношение на 2020 г.
2. Междинните цели на ЕС във връзка с възобновяемите енергийни източници (ВЕИ) са изпълнени, но ще се наложи държавите членки да положат допълнителни усилия, за да се постигне целта делът на енергията от такива източници да се увеличи до 20 % през 2020 г.³ Наред с това много държави членки трябва да задълбочат усилията си за изпълнение на своите национални показатели съгласно Директивата за възобновяемите енергийни източници; неотдавнашните неблагоприятни събития (например промените със задна дата в схемите за подпомагане) обаче будят безпокойство относно постигането на цялостната цел на ЕС. Макар увеличеното използване на ВЕИ да спомогна за овладяването на цените на едро на електроенергията на много пазари, това предимство все още не е довело до пониски цени на дребно и до осезаеми ползи за потребителите — отчасти защото разходите по схемите за подпомагане във връзка с ВЕИ (които често се поемат от крайните потребители) на много пазари са по-високи от въздействието в парично изражение на тези източници за понижаване на цените на едро. Намаляващите цени

¹ За повече подробности вж. доклада относно напредъка към постигане на целите по Протокола от Киото и стратегията „Европа 2020“ (COM(2013) 698).

² Съгласно посоченото в доклада на Комисията относно състоянието на европейския пазар на въглеродни емисии (COM(2012) 652).

³ Вж. доклада на Комисията относно напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници (COM(2013) 175).

на едро на някои пазари обаче оказват натиск върху конвенционалното производство и адекватността на производството. Наред с това ориентираните към националното производство различаващи се схеми за подпомагане в държавите членки поставят допълнителни пречки за бъдещото интегриране на вътрешния енергиен пазар.

3. Що се отнася до енергийната ефективност, целта за постигане до 2020 г. на 20 % икономии на потреблението на първична енергия в ЕС в сравнение с прогнозите не е правно задължителна за държавите членки. Независимо от това, след продължилите години наред растеж, през 2005—2006 г. първичното потребление на енергия достигна върхови равнища, като след 2007 г. то регистрира известен спад, свързан с последиците от икономическата криза и намалената енергоемкост. Макар че целта за икономии на енергия в размер на 20 % не е правно задължителна за държавите членки, тя значително стимулира усилията за намаляване на потреблението на енергия и енергоемкостта, и улесни договарянето на строги мерки — по-конкретно на Директивата за енергийната ефективност. Съществува обаче значителен риск сегашните политики да не позволят на ЕС да постигне целта за 2020 г.
4. Макар действията за завършване на вътрешния енергиен пазар да помогнаха за овладяването на цените на едро на електроенергията и газа в ЕС, през последното десетилетие цените за много крайни потребители — предприятия и домакинства, отбелязаха значително номинално и реално увеличение. Анализът показва, че тази тенденция ще се запази дори при липсата на нови политики, което потвърждава необходимостта да се гарантира ограничаването на потенциалните неблагоприятни въздействия, предизвикани от политиките в областта на климата и енергетиката.
5. Промените на международните пазари и експлоатацията на неконвенционални въглеводороди доведоха до растящи различия в цените — най-вече на природния газ в ЕС в сравнение с цената му в САЩ, като шистовият газ се използва все по-широко като източник на енергия и въздействието му върху конкурентоспособността на американската икономика се определя като положително.
6. Както се очакваше още при изготвянето и приемането на пакета за 2020 г., съществува явна взаимозависимост между заложените в него водещи цели. Мерките за насърчаване с цел да се повиши енергийната ефективност и да се увеличи използването на енергия от възобновяеми източници като цяло спомагат например за намаляването на ЕПГ и допълват специфичните политики в областта на климата, тъй като са насочени към отстраняване на неефективността на пазара. По отношение на електроенергията може да се очаква понижаване на цените на въглеродните емисии в СТЕ, но сегашният излишък от квоти по схемата се дължи главно на други фактори. Наред с това мерките за понижаване на ЕПГ по принцип могат да стимулират разработването на ВЕИ и икономии на енергия, но за постигането на съществено въздействие ще е необходимо например да се въведе по-висока цена по СТЕ в сравнение с цените от последните няколко години. Икономии на енергия ще спомогнат също така за напредъка към целта за по-голям дял на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно енергопотребление, а по-големите дялове на ефективните ВЕИ понижават първичното енергопотребление на всяко равнище от крайното енергопотребление посредством по-ниски загуби при прехода към нисковъглеродна икономика.
7. Сегашните политики не са достатъчни за изпълнение на дългосрочната цел на ЕС по отношение на климата в контекста на необходимите усилия от страна на развитите държави през 2050 г. да са постигнали колективно намаляване с 80—95 % на ЕПГ в сравнение с равнището от 1990 г. В контекста на международните преговори по

въпросите на климата е необходимо ЕС да изготви своята позиция със съответните цели, преди началото на предвидената за 2015 г. конференция на Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата, която ще се проведе в Париж.

8. Сигурността на енергийните доставки на ЕС в средносрочен до дългосрочен план продължава да бъде приоритет предвид запазващата се зависимост от внос на енергия от някои политически нестабилни региони и от използването на изкопаеми горива, което в дългосрочна перспектива е несъвместимо с целите на ЕС в областта на климата и енергетиката. Постепенното изчерпване на европейските ресурси от конвенционални изкопаеми горива и прогнозите, според които вносните цени на тези горива ще останат високи и нестабилни, възпрепятстват функционирането на някои промишлени сектори в ЕС.
9. Енергийната система на Съюза се нуждае от значителни инвестиции в енергийна инфраструктура и производствени мощности за електроенергия, за да гарантира своята жизненост и устойчивост в средносрочен и дългосрочен план. Инфраструктурата, финансирана в краткосрочен план, ще се използва през 2030 г. и след това. Съществуват също така други неикономически пречки и неефективност на пазара — например по отношение на ВЕИ и енергийната ефективност. Необходимо е спешно да се изготви ясна и съгласувана рамка, която гарантира предвидимост и ограничава регулаторния риск.
10. Очаква се сегашните политики — чиято цел е изграждането на по-устойчива икономика и енергийна система и чрез които могат да се намалят разходите и да се избегнат щетите в дългосрочен план — да причинят краткосрочно до средносрочно увеличаване на разходите и това предизвиква опасения относно ценовата достъпност на енергията за домакинствата и конкурентоспособността на цените на енергията в ЕС. На тези опасения трябва да се противодейства посредством бъдещите политики.
11. Липсват достатъчно ясни цели на ЕС в областта на климата и енергетиката за периода след 2020 г., както и всеобхватна нормативна уредба, гарантираща, че преходът към конкурентоспособна, сигурна и устойчива енергийна система и икономика отговаря на дългосрочните цели. При това положение сегашните прогнози са, че енергийните пазари и инвестиционните решения, основаващи се на търговски интереси, няма да доведат до необходимия преход.
12. От това следва, че проблемът, на който се търси решение с тази инициатива, се състои в липсата на цели или на ясна рамка, чрез които да се направляват политиките в областта на климата и енергетиката в периода до 2030 г.

2. СУБСИДИАРНОСТ

13. Проблемите, свързани с изменението на климата, са от наднационално естество, поради което е необходимо действията в областта на климата да се координират както на световно, така и на европейско равнище. Правомощията на ЕС в областта на изменението на климата са утвърдени и подробно изложени в членове 191—193 от ДФЕС. Много аспекти на политиките са свързани с вътрешния пазар, а необходимата инфраструктура често е с общоевропейска значимост.
14. В областта на енергетиката нараства взаимната зависимост на държавите членки за постигането на сигурен, устойчив и конкурентен достъп до енергия. Същевременно сътрудничеството между тях ще доведе до по-ниски разходи за преобразуването на енергийната система. Правото на ЕС да предприема действия в областта на енергетиката е определено в член 194 от ДФЕС. Следва обаче да се изтъкне, че действията на държавите членки съгласно тази рамка ще продължат да бъдат от решаващо значение. Държавите членки носят обща отговорност за системния

напредък към целите за 2030 г. — доказателство за това е пакетът в областта на климата и енергетиката за 2020 г. Всички бъдещи действия в това отношение ще бъдат съобразени с членове 191—194 от ДФЕС.

3. ОБХВАТ И ЦЕЛИ

15. Политическата инициатива, заложена в настоящата оценка на въздействието, представлява едва първа стъпка към формулирането на всеобхватен и детайлен отговор на предизвикателствата, свързани с енергетиката и климата в периода до 2030 г. Инициативата поставя акцент върху широките цели на рамката за политиките в периода до 2030 г. и някои основни аспекти на изпълнението — по-конкретно върху въпроса относно свързаните с климата и енергетиката цели в периода до 2030 г. и на тяхното взаимодействие, като в същото време се предлага общата насока на развитие на политиката в тази рамка. Въз основа на това вариантите на политиката, разгледани в настоящата оценка на въздействието, се отнасят по-скоро до определянето на целите, а не толкова до другите средства за гарантиране на напредък към разрешаване на посочените предизвикателства.
16. Оперативните цели на рамката за политиките в областта на климата и енергетиката до 2030 г. са следните:
 - да се предложи съгласувана водеща цел (или цели) в областта на климата и енергетиката на равнище ЕС, която да направлява политиката в тази област до 2030 г.;
 - да се предложат ключови показатели за конкурентоспособността на енергийната система и сигурността на енергийните доставки, които да бъдат свързани с пожелателни цели, за да се следи напредъкът и да се установи ясна основа за политическа реакция;
 - да се предложи подходяща генерална линия за формулирането на бъдещи конкретни политики, необходими за изпълнението на целите за 2030 г.

4. ОПИСАНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА И МЕТОДИКАТА

Варианти на политиката по отношение на водещите цели и мерките

17. Отправната точка на анализа е новоразработеният референтен сценарий. В него е заложено цялостното прилагане на вече приетите политики, включително изпълнението на целите за 2020 г. по отношение на енергията от възобновяеми източници и намаляването на ЕПГ, както и прилагането на Директивата за енергийната ефективност, което ще доведе до значителни икономии на енергия в периода до 2020 г. и след това (макар след посочената дата да се очаква постепенно намаляване на въздействието). Съществуващото линейно намаляване на тавана на СТЕ остава непроменено и ще продължи да се прилага и след 2020 г. В периода до 2030 г. новият референтен сценарий ще доведе до намаляване на ЕПГ в ЕС с 32 % под равнището от 1990 г., до 24 % дял на енергията от възобновяеми източници в крайното енергопотребление и 21 % икономии на първична енергия в сравнение със стойността за 2030 г. по базовата линия (прогнозирана по модела PRIMES въз основа на стойността за 2007 г.).
18. Референтният сценарий показва, че пълното прилагане на съществуващите общностни цели и политики в областта на климата и енергетиката ще доведе до намаляване на ЕПГ и до подобряване на сигурността на доставките, като окаже въздействие върху разходите за енергийната система и цените на електроенергията.

От друга страна, от анализа става ясно, че заложените в референтния сценарий промени ще доведат до повишаване на цените по СТЕ, на разходите за енергийната система и на цените на електроенергията.

19. Съгласно референтния сценарий през периода 2011—2030 г. се очаква цените на електроенергията да се повишат реално с 31 %, а разходите за енергийната система — с 34 %. Изразено като отношение между разходите за енергийната система и БВП, за периода 2011—2020 г. това поскъпване се увеличава с 2 процентни пункта, но за целия период 2011—2030 г. то е ограничено до 1,3 процентни пункта. Важни фактори в това отношение са последиците от поскъпването с 40 % на вносната енергия от всички изкопаеми горива, необходимостта от солидни инвестиции в инфраструктурата с оглед замяната на остарели мощности и разширяването на преносните мрежи, както и договорените политики за постигане на заложените в пакета цели в областта на енергетиката и климата. На потребностите от по-значителни инвестиции се дължат приблизително 60 % от общото увеличение на разходите за енергийната система до 2020, като друг важен фактор за това увеличение са растящите разходи за гориво.

20. Разгледаните основни варианти за съчетаване на водещи цели са следните:

1. Една обща цел във връзка с ЕПГ, в която са включени мерки за подкрепа на политиките в областта на ВЕИ и енергийната ефективност.

2. Цел за намаляване на ЕПГ, съчетана с конкретни (в допълнение към референтния сценарий) мерки за енергийна ефективност и за подкрепа на политиките в областта на ВЕИ.

3. Цел за намаляване на ЕПГ, съчетана с предварително определена цел във връзка с ВЕИ и конкретни допълнителни мерки за енергийна ефективност.

За всеки от тези варианти при необходимост се разглеждат следните подварианти:

А. Цели за намаляване с 35—45 % на ЕПГ (спрямо равнището от 1990 г.).

Б. Предварително зададени цели във връзка с енергията от възобновяеми източници в размер на 30 % и 35 % (или без предварително зададена цел) като дял от брутното крайно потребление на енергия.

В. Различно равнище на целите (умерени, амбициозни и много амбициозни), заложи в политиките в областта на енергийната ефективност (в допълнение към вече включените в референтния сценарий).

21. С оглед на оценката на тези варианти бе извършен анализ на множество сценарии, в които се съчетават различни по вид и амбиция цели — седем от тях бяха подложени на по-обстойна оценка, посочена в Таблица 1 по-долу.

22. При моделирането на сценариите са предвидени същите условия като в референтния сценарий (наричани „условия на референтния сценарий или „®“) или *благоприятни за постигането на целите условия*. Последните се отнасят до прогнози — например за развитието на енергийната инфраструктура, НИРД и иновациите, декарбонизацията (и по-конкретно електрификацията) на транспорта и общественото одобрение (например за улавянето и съхранението на въглероден диоксид), за които се изисква навременна пазарна координация на определени технологии и които са необходими за осъществяването на дългосрочния преход към нисковъглеродна икономика. Макар тези благоприятни за постигането на целите

условия да оказват особено сериозно въздействие върху промените в енергийната система след 2030 г., се очаква ефектът от тях да започне да се проявява още преди тази дата, като някои инвестиции (например за инфраструктура) трябва да започнат преди 2030 г., за да се стимулира настъпването на посочените условия. Всички сценарии, в които се предвижда намаляване с 40 % или повече на ЕПГ, изискват прилагането на завишен годишен коефициент на намаляване по СТЕ в периода след 2020 г.

Таблица 1: Сценарии за оценка на основните варианти на политиката по отношение на целите

<i>Сценарий</i>	<i>ЕПГ през 2030 г. спрямо 1990 г.</i>	<i>ВЕИ през 2030 г. (% от крайното потребление на енергия)</i>	<i>Енергийна ефективност (ЕЕ) 2030 г. (промени спрямо прогнозата за 2030 г.⁴)</i>
Референтен сценарий	-32,4 %	24,4 %	-21,0 %
Условия на референтния сценарий			
ЕПГ35/ЕЕ ®	-35 %	Без предварително зададена цел (25,5 %)	Без предварително зададена цел (-24,4 %)
ЕПГ37 ®	-37 %	Без предварително зададена цел (24,7 %)	Без предварително зададена цел (-22,9 %)
ЕПГ40 ®	-40 %	Без предварително зададена цел (25,5 %)	Без предварително зададена цел (-24,4 %)
Благоприятни условия за постигане на целите			
ЕПГ40	-40 %	Без предварително зададена цел (26,5 %)	Без предварително зададена цел (-25,1 %)
ЕПГ40/ЕЕ	-40 %	Без предварително зададена цел (26,4 %)	Без предварително зададена цел (-29,3 %)
ЕПГ40/ЕЕ/ ВЕИ30	-40 %	30 %	Без предварително зададена цел (-30,1 %)
ЕПГ45/ЕЕ/ ВЕИ35	-45 %	35 %	Без предварително зададена цел (-33,7 %)

Други цели и показатели

23. Предоставените в рамките на обществената консултация отговори показват, че много от заинтересованите страни определят целите и показателите във връзка с намаляването на ЕПГ и увеличаването на дела на ВЕИ и енергийната ефективност като достатъчни за напредъка към екологично устойчива енергийна система, но не и за изграждането на конкурентоспособна енергийна система на ЕС и постигането на сигурност на енергийните доставки, поради което се налага установяване на други цели или показатели по отношение на тези области.

24. Във връзка с това може да се предвидят три основни варианта:

- Вариант, в който не са определени такива цели или показатели.
- Вариант, в който са определени други цели за 2030 г. по отношение на други аспекти на конкурентоспособността и сигурността на доставките,

⁴

Системата за измерване е същата като използваната във връзка с целите за икономии на енергия за 2020 г.

които се разглеждат също като потенциални цели за ЕПГ, ВЕИ и енергийната ефективност.

- Вариант, в който не са зададени други такива цели, но са определени показатели за проследяване на напредъка и осигуряване на база от знания предвид политически действия; този подвариант е потенциално свързан с пожелателните цели в периода до 2030 г.

Взаимодействие с международните политики в областта на климата

25. Бе извършен анализ на редица варианти, за да се установи начинът, по който в рамката за политиките в периода до 2030 г. ще бъдат отразени свързаните с международно споразумение събития и по-конкретно:

- продължаването на срока на действие на мерките по отношение на изместването на въглеродни емисии;
- възможното установяване на по-висок показател в случай на постигане на международно споразумение (разгледани са два варианта — за увеличаване от 35 % на 45 % и от 40 % на 50 %);
- ролята на международните кредити в цялостната рамка за политиките.

Структурни мерки във връзка със СТЕ

26. В настоящата оценка на въздействието са разгледани два варианта на политиките в периода след 2020 г. по отношение на структурните мерки: 1) преразглеждане на годишния коефициент на намаляване и 2) достъп до международни кредити. В приложението към документа се съдържа и качествена оценка на разширяването на обхвата на СТЕ. Във всички подробно анализирани сценарии за политиката, според които през 2030 г. ЕПГ трябва да са се понижали с 40 % и повече, е предвидено прилагането на завишен годишен коефициент на линейно намаляване в СТЕ. Бе изготвена и допълнителна оценка на въздействието за варианта за създаване на резерв за стабилност на пазара или окончателно оттегляне на някои квоти.

Земеползване, промени в земеползването и горско стопанство

27. Емисиите и абсорбцията от този сектор не са включени нито в СТЕ, нито в целите за намаляване на ЕПС в сега действащото решение за разпределяне на усилията, с което се регулират секторите извън обхвата на СТЕ. Необходимо е в контекста на рамката за политиките до 2030 г. да се вземе решение за отстраняването на този пропуск.

Прилагане на потенциални цели във връзка с ВЕИ и енергийната ефективност

28. Тъй като засега не е сключено конкретно споразумение за такива цели, основните варианти за общ подход при изпълнение на целите във връзка с ВЕИ се оценяват по по-хоризонтален начин. Тези варианти включват:

- продължаване на действието на специфичните за отделните държави членки цели и схеми за подпомагане;
- продължаване на действието на специфичните за отделните държави членки цели и схеми за подпомагане, но като се прилага недискриминационно третиране на постъпващи от други държави членки ВЕИ в националните схеми за подпомагане или силна координация между държавите членки при евентуалното условие, че е налице достатъчен капацитет за пренос между участващите държави членки;

- постепенно „европеизиране“ на подхода към постигането на целта за 2030 г.

29. В очакване на предвидения за 2014 г. преглед на подхода към енергийната ефективност и икономииите на енергия в периода до 2020 г. настоящата оценка на въздействието не съдържа определение или подробна оценка на потенциалните подходи за изпълнението на целите. Различните оценени варианти обаче обхващат специфични мерки за енергийна ефективност, чийто принос и въздействие са включени в цялостната рамка.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

5.1. Въздействие на вариантите по отношение на целите и мерките

30. Всички стойности в раздел 5 се отнасят за 2030 г., ако не е посочено друго (повече информация относно въздействията в периода до 2050 г. се съдържа в пълната оценка на въздействието; вж. също Пътната карта за преминаване към икономика с ниски въглеродни емисии до 2050 г. и Пътната карта за енергетиката до 2050 г.).

Въздействие върху околната среда

31. В сравнение с 2005 г. емисиите от обхванатите от СТЕ сектори ще продължат да намаляват повече, отколкото емисиите от секторите извън СТЕ; спрямо 2005 г. заложеното до 2030 г. намаляване на емисиите от първия вид сектори е между 37 % и 49 %, а от втория — между 26 % и 35 %. В сравнение с референтния сценарий, при който има по-голямо намаляване в обхванатите от СТЕ сектори, при другите сценарии намаляването е по-голямо в секторите извън СТЕ.
32. Най-значително намаляване на ЕПГ се очаква в енергийния сектор (включително топлофикацията и комбинираното производство на енергия) — с около 48—66 % в сравнение с 2005 г., което отразява потенциала за разходоефективни мерки за подобряване на положението в този сектор. Най-ниското намаляване в сравнение с 2005 г. е при транспорта и при емисиите, различни от CO₂ в селското стопанство — намаляването при транспорта е 12—20 %, а това при емисиите, различни от CO₂ в селското стопанство — 13—28 %. При разработването на рамката за политиките в периода до 2030 г. са необходими допълнителни усилия, за да се оцени потенциалът на вариантите за подобряване на положението и практическото прилагане от гледна точка на политиката.
33. Поставянето на относително по-силен акцент върху политиките за енергийна ефективност на всяко равнище на намаляване на ЕПГ води до по-голямо намаляване на емисиите от секторите извън СТЕ и до по-малко в секторите, обхванати от тази схема. Обратна зависимост се наблюдава при енергията от възобновяеми източници — нейното високо равнище води до по-голямо намаляване на емисиите от секторите, обхванати от СТЕ, и до по-малко в тези извън схемата.
34. Най-значителен потенциал за намаляване до 2030 г. на емисиите, различни от CO₂, имат неселскостопанските сектори, като значителна част от това намаляване в референтния сценарий вече е постигната.
35. В момента емисиите и абсорбцията при земеползването, промените в земеползването и горското стопанство са нетен поглътител, който обаче постепенно намалява. Като цяло въздействието на увеличеното производство и потребление на енергия от възобновяеми източници (и следователно увеличеното търсене на биоенергия) върху този поглътител е ограничено, ако на повишеното търсене на биоенергия се отговаря най-вече с повишено използване на многогодишни енергийни култури, което обаче би довело до значително увеличаване на

обработваемите земи, използвани за биоенергия — с около 10 % в сравнение с 2005 г. Ако на повишеното търсене се отговори най-вече с увеличение на вноса или с по-интензивно използване на горска дървесина, отрицателното въздействие върху поглътителя (пряко или чрез непреки промени в земеползването) може да бъде по-високо. Евентуалното влияние върху ЕПГ ще зависи отчасти и от използваните култури и селскостопанските практики, както и от промените в земеползването извън Европа и ще трябва да бъде подложено на допълнителен анализ.

36. Понижената употреба на изкопаеми горива води до значително намаляване на замърсяването на въздуха. Намаляването на смъртността може да се остоиности и в парично изражение, като ползата от подобреното здравословно състояние на гражданите в резултат на намаленото замърсяване на въздуха се оценява в рамките на 2,9—35,5 млрд. евро в зависимост от сценария и хипотезата относно стойността на загубените години от живота. Поради промяната в енергийния микс и по-ниските емисии на вредни вещества разходите за борба срещу замърсяването на въздуха също намаляват — с между 0,9 млрд. и 7 млрд. евро годишно. В сценариите, съдържащи амбициозни мерки по отношение на енергийната ефективност и ВЕИ, е заложено много по-високо положително въздействие върху околната среда и здравето на хората — най-вече във връзка с намаляването на емисиите на прахови частици и азотни оксиди.

Въздействие в енергийната система (включително икономическо въздействие)

37. Необходимите за намаляване с 40 % на ЕПГ в ЕС допълнителни разходи за енергийната система в сравнение с референтния сценарий за нейното адаптиране ще бъдат в диапазона 0,15—0,54 % от БВП през 2030 г. спрямо референтния сценарий⁵. За разлика от другите сценарии тези разходи не представляват понижаване на БВП, а отразяват нарасналите разходи за всички крайни потребители (промишлеността, потребителите, ползвателите на транспорта), предизвикани от променящите се модели на инвестиране и свързаните с тях икономии на гориво, за да се получат необходимите енергийни услуги. При сценариите, водещи до 35 % или 37 % намаляване на ЕПГ през 2030 г., допълнителните разходи са по-ниски (0,03—0,13 %), докато при сценариите, в които се съчетава 45 % намаляване на тези емисии с 35 % дял на енергията от възобновяеми източници и силни политики за енергийна ефективност тези разходи са по-високи (0,84 %). В зависимост от конкретния сценарий тези прогнози за разходите се основават в различна степен на общеевропейски разходоефективни подходи за намаляване на ЕПГ, разработване на ВЕИ и подобряване на енергийната ефективност; така обаче има риск от подценяване на разходите, ако предвидената разходоефективност не бъде действително постигната.
38. Въздействието върху разходите се проявява най-слабо при сценариите, в които целите на политиките по отношение на енергийната ефективност и ВЕИ не надхвърлят постиженията, заложиени в сценариите със само една единна цел за намаляване на ЕПГ.
39. С оглед на гореизложеното сценариите, основаващи се на конкретни мерки за енергийна ефективност, са насочени към отразяването на необходимостта от конкретни политики, които да отстранят пречките, дължащи се на неефективност на

⁵ Този диапазон отговаря на различни сценарии за намаляване с 40 % на ЕПГ със или без благоприятни условия за постигане на целите, със или без допълнителни цели във връзка с ВЕИ или амбициозни политики относно енергийната ефективност, като се изключват разходите от причинените вреди и за провеждане на търгове.

пазара, разделение на стимулите и недостатъчен обмен на информация между пазарните участници. Поради това е възможно прибягването към стойности за въглеродните емисии, ВЕИ и енергийната ефективност вместо към конкретни политики да доведе до подценяване на разходите за постигане на зададените цели, освен ако теоретичното оптимизиране на разходите може да бъде постигнато в действителност.

40. Що се отнася до инвестициите и икономите на разходи за гориво, във всички сценарии се предвиждат увеличени капиталови инвестиции (в допълнение към референтния сценарий, в който за периода 2011—2030 г. се планират средно между 17 и 93 млрд. евро годишно) и повишени икономии на разходи за закупуването на енергия (в сравнение с референтния сценарий, в който за периода 2011—2030 г. са заложили между 8 и 34 млрд. евро). Увеличените инвестиции в по-ефективни и нисковъглеродни технологии са забележими във всички сектори, като те са най-значителни при сградите. Най-голяма потребност от допълнителни инвестиции има при сценариите с амбициозни цели на политиките по отношение на енергийната ефективност и ВЕИ. Икономите на гориво са най-високи при сценариите, в които са заложили амбициозни политики по отношение на енергийната ефективност.
41. При всички варианти на политиката се преследва значително повишаване на енергийната ефективност на ЕС и на ползите по отношение на енергийната сигурност, които са свързани най-вече с понижено потребление и внос на изкопаеми горива. Във всички сценарии е заложено положително въздействие върху ключовите показатели, свързани с енергийната сигурност, като например общото първично потребление (намаление с между 2 % и 15 %), крайното потребление на енергия и нетният енергиен внос (намаление с между 2 % и 19 %) в периода до 2030 г. Положителното въздействие е най-силно в сценариите, съдържащи амбициозни цели на политиките по отношение на енергийната ефективност и ВЕИ.
42. През 2030 г. промените в средната цена на електроенергията ще варират от -1,1 % до +11,3 % в сравнение с референтния сценарий, като най-ниски цени са заложили в сценария, съчетаващ намаляване с 40 % на ЕПГ с амбициозни мерки за енергийна ефективност. Всички сценарии, в които е заложено намаляване с 40 % на ЕПГ, ще доведат до относително слабо поскъпване на електроенергията в сравнение с референтния сценарий.
43. Съгласно всички сценарии цените на СТЕ поне до 2020 г. ще останат много ниски в резултат на големия излишък на квоти на пазара и на продължаващото намаляване на емисии, дължащо се на съответните политики — например директивите за ВЕИ и за енергийната ефективност. За разлика от цените на електроенергията сценариите за политиките се различават драстично по отношение на цената по СТЕ, която през 2030 г. се очаква да бъде между 11 и 53 EUR за квота (в зависимост от сценария), като сценариите, в които са заложили амбициозни политики в областта на енергийната ефективност и ВЕИ, водят до най-ниска цена по СТЕ, а сценарият с конкретна цел за намаляване на ЕПГ и за стойностите на въглеродните емисии — до най-високата цена по СТЕ.

Макроикономическо и социално въздействие (БВП, заетост, ценова достъпност на енергията)

44. Бе извършена оценка на очакваното към 2030 г. въздействие върху БВП, в която се наблюдава на сценария за намаляване с 40 % на ЕПГ, а при необходимост — и върху сценариите, в които са заложили конкретни политики в областта на енергийната ефективност и цели във връзка с ВЕИ. В тази оценка е отразена хипотезата, че мерките, предприети от трети държави, няма да надхвърлят вече поетите от тях ангажименти в рамките на РКООНИК.

45. Според един от инструментите за моделиране — GEM E3, намаляването с 40 % на ЕПГ, обусловено от залагането на съответната цел и ценообразуване за въглеродните емисии, ще окаже отрицателно въздействие върху БВП (намаляние с между 0,10 и 0,45 % през 2030 г.) в сравнение с референтния сценарий. Според инструментите ЕЗМГ и ЕЗМЕ сценарият, включващ амбициозни политики в областта на енергийната ефективност, ще даде положителен принос (до 0,55 %), като се вземе предвид благоприятното въздействие на инвестициите в енергийна ефективност върху БВП. Очаква се сценариите, водещи до по-ниско намаляване на ЕПГ, да окажат относително по-незначително въздействие върху БВП в сравнение с референтния сценарий. От моделирането става ясно, че може да се постигне по-голямо положително въздействие върху БВП, ако квотите по СТЕ се предлагат на търг и ако се въведе данъчно облагане за емисиите на CO₂ в отраслите извън СТЕ, като приходите се „рециклират“ за намаляване на разходите за работна ръка (неутралност спрямо приходите от гледна точка на държавния бюджет). Това потвърждава предишни оценки⁶, според които подходящото ценообразуване за въглеродните емисии може да доведе до по-положителни макроикономически резултати, ако приходите от инструментите за това ценообразуване се връщат обратно в икономиката и се използват по оптимален начин. Наред с това повисоките равнища на енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници, за които са необходими по-значителни инвестиции, могат да доведат до по-положително въздействие върху БВП.
46. По отношение на заетостта се очаква заложените структурни промени да окажат относително слабо положително или отрицателно въздействие върху цялостното равнище на заетост в зависимост от използваната при оценката методика, като същевременно се прогнозира значителни промени на заетостта в рамките на отделните сектори или между тях. За постигането на такова въздействие ще се наложи да бъдат приложени подходящи политики на пазара на труда. По-подробният секторен анализ показва, че машиностроенето, базовите промишлени производства, транспортното оборудване, строителният сектор и бизнес услугите получават най-големи ползи по отношение на заетостта, докато най-големи загуби понасят секторите за добив на изкопаеми горива. Като цяло сценариите с амбициозни енергийни политики благоприятстват общата нетна заетост.
47. Предвижда се изкопаемите горива да поскъпват независимо от подхода на ЕС за постигане на целите за 2030 г., а цените на електроенергията да се увеличат значително в рамките на референтния сценарий, което затруднява ценовата достъпност на енергията. Съгласно същия сценарий до 2030 г. делът на свързаните с енергията разходи (оперативни и капиталови) за домакинствата ще нарасне, като допълнителното увеличение в сценариите относно политиките е сравнително ниско. Очаква се балансът да се измести от оперативните към капиталовите разходи. Положително въздействие върху цените на електроенергията за домакинствата и техните равнища на потребление ще бъде постигнато чрез амбициозни политики за енергийна ефективност, водещи до намаляване на разходите за енергия, но в същото време се увеличават капиталовите разходи за инвестиции, необходими за намаляване на потреблението.

Конкурентоспособност на енергоемките отрасли и изместване на въглеродни емисии

⁶ Вж. например оценката на въздействието, придружаваща пътната карта за постигане на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност до 2050 г. (SEC(2011) 288 окончателен).

48. Макроикономически модели бяха използвани и при оценката на въздействието на целта за намаляване с 40 % на ЕПГ върху производството на енергоемките промишлени сектори, изложени на международна конкуренция. Наред с това бе направена оценка на ролята на безплатното отпускане на квоти или разпределянето им чрез търгове. В тази оценка също се приема, че мерките, предприети от трети държави, няма да надхвърлят вече поетите от тях ангажименти в рамките на РКООНИК.
49. Резултатите показват, че ако ЕС се ангажира с намаляване с 40 % на емисиите, а ангажиментите на неговите партньори останат непроменени, разликите в цените на въглеродните емисии между ЕС и другите основни региони в света ще се увеличат.
50. Възможно е ограничаване на общите производствени загуби за промишлените сектори в сравнение с референтния сценарий, ако ЕПГ се намалят с 40 %.
51. Анализът потвърждава хипотезата, че енергоемките отрасли ще се облагодетелстват значително от ефективни международни действия по отношение на климата, в резултат на които производството може да надвиши заложеното в сценария за едностранни действия на ЕС, и особено ако те са много амбициозни.
52. Анализът също така потвърждава, че при липса на достатъчно енергични действия в световен мащаб ще продължи безплатното разпределяне на квоти с периодичен преглед на обуславящите го фактори и ще се предостави значително по-висока защита за енергоемките сектори, заплашени от изместване на въглеродни емисии, в сравнение със сценарий, при който тези сектори ще трябва да закупуват квоти. По-конкретно безплатното разпределяне на квоти дава резултати особено за секторите, в които алтернативните разходи за безплатно разпределяне не са включени в цената на продуктите. Ако обаче в ценообразуването на секторите (може да) се включат алтернативните разходи за безплатно разпределяне на квоти, разликата между въздействието на това разпределяне и продажбата на търг ще е по-малка.
53. По отношение на риска от „изтичане“ на инвестиции би било полезно системата за разпределяне на квоти да осигури повече яснота в дългосрочен план относно безплатното разпределяне (при условие че липсват сравними действия на трети страни) и да насърчи постигането на максимални равнища на производство. Във връзка с това трябва да се отбележи, че (вече съществуващите) правила, отнасящи се до закриването, новите участници, увеличаване/съкращаване на капацитет и периодичното актуализиране на референтни години, насърчават постигането на максимални равнища на производство в сравнение със сценария на заварено положение по отношение на безплатните квоти.
54. За подобряване на системата на безплатното разпределяне на квоти в периода след 2020 г. е необходимо актуализиране на показателите с цел да се определи максималният размер на това разпределяне и да се определят критериите, които отразяват най-добре действителния риск от изместване на въглеродни емисии. Приходите от търгове или другите приходи, свързани със СТЕ (например по т. нар. NER 300), също могат да се използват по-целенасочено, за да се насърчат демонстрационните дейности за нови технологии, в това число за енергоемките отрасли. Възможно е по-добри резултати да се постигнат чрез специална програма на ЕС.
55. При сценариите с амбициозни политики по отношение на енергийната ефективност и ВЕИ се получават по-ниски цени по СТЕ, а тези с политики за енергийна ефективност понижават потреблението на енергия, цените на електроенергията и разходите за гориво. Същевременно тези политики водят до по-високи капиталови разходи.
56. Непрякото въздействие на цените на въглеродните емисии върху тези на електроенергията може да се компенсира чрез държавна помощ, но трябва да

анализира необходимостта от подобрения с цел да се предотврати нарушаването на конкуренцията в ЕС.

57. В случай на по-енергични действия в световен мащаб трябва да се реши дали да се продължи прилагането на тези мерки.

5.2. Въздействие на други цели или показатели

58. Основните неблагоприятни последици от *липсата на други цели или показатели* (например за ценовата конкурентоспособност и сигурността на енергийните доставки) ще се изразяват в драстично намаляване на видимостта и значението, което се отдава на аспектите на сигурността на доставките и конкурентоспособността, различаващи се от вече отразените в целите и политиките в областта на ВЕИ и енергийната ефективност, и в липса на съвместимост със значението, което Европейският парламент и Съветът отдават на тези други цели.
59. Един от съществените недостатъци при задаването на *цели вместо на показатели* е, че така се усложняват както самата рамка за политиките, така и взаимодействията и съгласуваността между различните региони, където се предприемат мерки по отношение на енергетиката и климата. В резултат на сложните взаимодействия ще е особено трудно да се гарантира едновременният напредък по по-широк набор от цели, като е възможно да се наложат трудни политически решения, ако напредъкът по отношение на дадена цел противодейства на друга. Същевременно се налага да се определят цели само за регионите, където могат да се разработят конкретни политики за тяхното постигане и, по възможност, сложните цели да бъдат преобразувани в една обща цел или в ограничен набор от цели. Не е лесно да се формулират прости, но всеобхватни цели на равнище ЕС, свързани с конкурентоспособността и сигурността на доставките, които могат да бъдат постигнати чрез конкретни европейски политики.
60. Основното предимство при определянето на показатели (които евентуално могат да се свържат с пожелателните цели) е, че така ще се отчете значението на аспектите на сигурността на доставките и конкурентоспособността, различни от тези, които вече са отразени в целите и политиките в областта на ВЕИ и енергийната ефективност, без да се задават задължителни цели, които ще бъдат трудни за изпълнение и за пълно интегриране с други задължителни мерки. Наред с това текущото наблюдение на развитието на такива показатели ще предостави на създателите на политики подходяща основа за разработването и/или адаптирането на насоката на съответната политика, ако това е необходимо. За да се гарантира, че такова политическо действие се предприема въз основа на реални събития, е възможно определянето на пожелателни цели за конкретен период по отношение на показателите. Полезна в това отношение информация, която може да се използва при изготвянето на бъдещи мерки, се съдържа в доклада на Комисията относно цените на енергията и свързаните с нея разходи.

5.3. Структурни мерки във връзка със СТЕ след 2020 г.

Корекция на коефициента на линейно намаляване

61. Анализът показва, че при намаляване с 35 % на общите ЕПГ в Съюза приносът на СТЕ може да се постигне, като продължи да се прилага коефициентът на линейно намаляване от 1,74 % съгласно предвиденото в действащото законодателство (намаляване с около 38 % през 2030 г. в сравнение с 2005 г.).
62. Макар с помощта на силно амбициозни други политики да е възможно до 2030 г. да се постигне намаляване с 40 % на ЕПГ без промяна на годишния коефициент на линейно намаляване, ще е необходима промяна с цел да се осигури подходяща

ефективност на разходите и да се затвърди значимостта на СТЕ в периода до 2030 г. Ако до 2030 г. се постигне разходоефективно намаляване с 40 % на ЕПГ в сравнение с равнищата от 1990 г., това ще доведе до намаляване на емисиите с 43 % по СТЕ през 2030 г. спрямо 2005 г. За фиксирането през 2030 г. на таван за СТЕ на това равнище ще е необходимо от 2021 г. нататък коефициентът на линейно намаляване да стане 2,2 %. При цел за намаляване с 35 % на ЕПГ няма да се налага промяна на коефициента.

63. Очаква се обаче излишъците на пазара за търговия с емисии да се запазят до 2020 г., когато ще започнат постепенно да намаляват, като към 2030 г. те ще са приблизително 2 млрд. или повече — това се отнася дори за сценариите за политика, преследваща по-значително намаляване на ЕПГ. Следва да се отбележи, че при това положение все още ще се налага пазарът да функционира в условията на значителни излишъци, като то ще е до голяма степен обусловено от дългосрочни съображения относно недостига на квоти за емисии и разходите. Ако дългосрочните съображения не са достатъчни за постигането на пазарна стабилност, ценните по СТЕ могат в действителност да се окажат по-ниски, а емисиите — по-високи от тавана за 2030 г. Независимо от това кумулативният таван по СТЕ все пак ще бъде спазен.
64. Очаква се промяната на линейния коефициент да доведе до постепенно, но значително въздействие, изразяващо се в растящ недостиг на квоти за емисии. Това е отразено в моделите за развитие на цените на въглеродните емисии в сценариите, като първоначалните много ниски цени на въглеродните емисии потенциално ще регистрират бърз растеж след 2020 г., освен ако бъдат приложени много по-активни политики в областта на ВЕИ и енергийната ефективност. Запазването на такива ниски цени в краткосрочен до средносрочен план увеличава риска от недостатъчни инвестиции, което може да доведе до зависимост от инфраструктура с по-висок въглероден интензитет.
65. В тези условия корекцията на коефициента на линейно намаляване не предоставя краткосрочно решение, което да подобри функционирането на СТЕ през следващото десетилетие. В краткосрочен план Комисията предложи отлагане на търговете за 900 млн. квоти, както и замразяването им до по-късна част от фаза 2.
66. Комисията също така извърши нарочна оценка на по-целенасочени структурни мерки, които биха подобрили функционирането на пазара — например посредством учредяването на резерв за стабилност на пазара или окончателното оттегляне на някои квоти. Допълнителна информация относно тази оценка се съдържа в оценката на въздействието по отношение на установяването на структурна мярка за укрепване на системата на ЕС за търговия с емисии.

Използване на международни кредити

67. В момента кредитите се генерират посредством механизмите за чисто развитие и за съвместно изпълнение. Прилагането на тези инструменти е свързано с някои трудности и често е оспорвано от заинтересовани страни — например по отношение на базовите линии, принципа на допълняемостта, свръхпечалбите и порочните стимули. При механизмите за чисто развитие няма изискване продавачът на емисии да предприема мерки за намаляване на собствените си ЕПГ. Като първа стъпка за отстраняване на тези слабости ЕС забрани кредитите от проекти за залесяване и възстановяване на гори, а впоследствие ограничи някои проекти за технологични газове.
68. В прогнозите, заложи в референтния сценарий, не се предвижда търсене на международни кредити по СТЕ на ЕС след 2020 г., тъй като то само би увеличило и без това значителния излишък на квоти (и на позволените до 2020 г. кредити по

СТЕ). Това положение е валидно дори при наличието на цел за намаляване с 40 % на ЕПГ до 2030 г. Ако до 2030 г. общите емисии трябва да бъдат намалени с 40 % в сравнение с равнището от 1990 г., то дори с цел за намаляване с 43 % по СТЕ на ЕС в сравнение с 2005 г. е възможно към 2030 г. все още да има излишък в СТЕ в размер на около 2 млрд. квоти. Това е отразено в базовото положение, при което след 2020 г. не се предвижда използването на допълнителни кредити за постигане на съответствие. Поради това ограничаването на достъпа до международни кредити е необходим, но недостатъчен вариант за разрешаване на проблема с излишъка по СТЕ. Евентуалната рамка с безусловна цел за 2030 г., даваща възможност за допълнителни големи притоци на международни кредити, наред с по-амбициозни цели, благодарение на които е възможно значителен дял от допълнителните усилия да се реализира чрез международни кредити, може да даде повече гаранции относно реално необходимото намаляване на собствените емисии. Ако значителен дял от допълнителните усилия за изпълнение на условните цели бъде осъществен посредством международни кредити, това може да стимулира развитието на действащ международен пазар на въглеродни емисии, в който всички страни участват с подходящи действия.

5.4. Действия на ЕС в контекста на засилените международни мерки

69. Бе извършена оценка на въздействието за ЕС от по-високата условна цел за намаляване на ЕПГ, съпроводено от достатъчни международни действия за ограничаване на глобалното затопляне под 2°C. С оглед на това са необходими действия от всички страни, сравними цели за намаляване на емисиите в държавите със сходни на ЕС ангажменти и възможности, както и значителни усилия за намаляване на емисиите в държавите с бързо развиваща се икономика, така че върховите стойности на техните емисии да бъдат преди 2030 г.
70. За да се симулира въздействието на условна (по-висока) цел и без да се засяга евентуалната бъдеща позиция относно определянето на потенциална едностранна и потенциална условна цел, бе направена примерна оценка за два случая въз основа на едностранна цел за намаляване с 35 % и 40 % на ЕПГ и на условна цел, според която това намаляване е с 45 % и 50 %. При условните цели се допуска, че в световен мащаб се предприемат действия в съответствие с целта за ограничаване на глобалното затопляне под 2 °C.
71. Този анализ потвърждава, че по-високите условни цели оказват отрицателно въздействие върху БВП на ЕС, което обаче може да бъде ограничено чрез съществуващия достъп до международни кредити. Във втория случай отрицателното въздействие на по-високите цели върху БВП през 2030 г. е ограничено съответно до 0,5 % и 1,2 %. Въздействието върху БВП в световен мащаб обаче е по-голямо, отколкото за ЕС.
72. Освен това резултатите сочат, че повечето енергоемки отрасли на ЕС могат много да спечелят от действия в световен мащаб — например чрез задължително международно споразумение с потенциално увеличаване на производството в ЕС в някои сектори, с което се потвърждава, че действията в световен мащаб са от полза за конкурентоспособността на енергоемките отрасли в ЕС.

5.5. Варианти на политиката по отношение на поземления сектор

73. Към емисиите и абсорбцията на CO₂ в поземления сектор може да продължи да се прилага отделен подход, като той може също така да бъде включен към мерките за ограничаване на другите емисии от селското стопанство. Предвид тясната взаимовръзка между управлението на земята и селскостопанската дейност вторият вариант се определя като по-подходящ. Прилагането му в практиката може да

включва мерки по отношение на емисиите и абсорбцията на CO₂ от поземления сектор в бъдещото решение за разпределяне на усилията (за секторите извън СТЕ) или обратното — изваждане на селскостопанските емисии, различни от CO₂, от бъдещото решение за разпределяне на усилията и включването им заедно с емисиите и абсорбцията на CO₂ от поземления сектор в нов стълб на политиката на ЕС в областта на климата. Това ще повиши стимулите за развитие на интелигентно и щадящо климата селско стопанство в рамките на общата селскостопанска политика след 2020 г.

5.6. Прилагане на потенциална цел във връзка с ВЕИ

74. Подходите към изпълнение на целта във връзка с ВЕИ до 2030 г. (ако тя бъде договорена) трябва да бъдат подложени на подробен анализ в бъдеща оценка на въздействието. Ако в рамката на политиките до 2030 г. не е включена изрична цел във връзка с ВЕИ, другите подкрепящи мерки (свързани например с инфраструктурата, планирането и издаването на разрешения, достъпа до разпределителни мрежи, целевото финансиране и др.) ще придобият още по-голяма значимост. Могат да се отбележат някои общи съображения:
75. На първо място, ако се въведе цел на равнището на ЕС, може да се избегне определянето на национални цели. Възможна последица от такава мярка е ВЕИ да се разработват там, където са в най-голямо изобилие и така на теория да се подобри ефективността на разходите на равнище ЕС. Същевременно, ако държавите членки не са въвели специфични цели, те ще имат по-малък стимул за намаляване на административните пречки и улесняване на внедряването чрез развитието на разпределителни мрежи и съответното лицензиране. Наред с това целите на равнище държави членки могат по-добре да гарантират балансираното разработване на ВЕИ в ЕС както в икономическо, така и в социално отношение.
76. На второ място, изпълнението на общоевропейска цел без национални схеми за подпомагане, а със схеми на равнището на ЕС, би довело до по-незначително нарушаване на конкуренцията и интеграцията на пазарите, но наред с това би намалило гъвкавостта на държавите членки да се адаптират към специфичните обстоятелства и сами да вземат решения относно начините на финансиране или подпомагане на разработването на ВЕИ.
77. На трето място, технологичната неутралност и равнопоставеността на всички варианти за разработване на ВЕИ без специфични секторни цели или схеми биха подобрили ефективността на разходите в краткосрочен до средносрочен план (поне на теория). От друга страна, технологично неутралните подходи обикновено водят до прекалено голяма печалба за производителите на по-конкурентоспособна енергия от възобновяеми източници и не гарантират развитието, внедряването и намаляването на разходите, които могат да бъдат необходими за постигането на ефективност на разходите в дългосрочен план — особено ако ЕС се съгласи да въведе по-амбициозни цели за ВЕИ в периода след 2030 г. Същевременно са възможни пречки в разработването на иновативни и засега по-скъпи технологии за ВЕИ, които ще окажат дългосрочно въздействие върху водещите промишлени позиции на европейските предприятия.

5.7. Изпълнение на потенциална цел във връзка с енергийната ефективност/икономиите на енергия

78. Енергийната ефективност е от основно значение за постигането на дългосрочните цели за намаляване на ЕПГ, като дори при липса на изрична цел политиките в областта на енергийната ефективност ще са необходими за преодоляване на неефективността и несъвършенствата на пазара и за постигане на действително

намаляване на енергопотреблението и ЕПГ. Макар във всички анализирани сценарии (с изключение на тези, в които е заложена една обща цел за намаляване на ЕПГ) да са включени конкретни хипотези относно вида на прилаганите политики в областта на енергийната ефективност, целта на настоящата оценка на въздействието не е да направи подробна оценка на различните средства за постигане на дадена потенциална цел във връзка с енергийната ефективност до 2030 г.

79. Такава оценка ще бъде включена в предвидения за 2014 г. преглед на подхода към икономии на енергия в периода до 2020 г. В този преглед трябва също така да се прецени дали вместо икономии на енергия в абсолютно изражение не е по-подходящо да се използва енергоемкостта като основа за целите в периода след 2020 г. в секторите, където енергопотреблението е силно свързано с икономическа дейност, при условие че неявните или явните секторни цели се приемат за подходящи и разходоефективни. Наред с това може да се разгледа и съчетание на двата подхода.
80. Независимо от потенциалните цели до 2030 г. в това отношение и насрочения за 2014 г. преглед, от значение за периода до 2030 г. е да продължи прилагането на политиките на равнището на ЕС, гарантиращи висока енергийна ефективност (най-вече в областта на строителството, уредите, които консумират енергия, превозните средства и т.н.), за да се постигнат равнопоставени условия на конкуренция и защита на вътрешния пазар на свързани продукти. Във връзка с това ще трябва да се укрепят управлението и способността на пазарните участници и на създателите на политики да въвеждат мерки за енергийна ефективност и да подобряват условията за финансиране и рисковия профил на инвестициите, свързани с енергийната ефективност.

5.8. Различия във въздействието върху отделните държави членки

81. Анализът показва, че ако към целите за намаляване на ЕПГ, целите във връзка с ВЕИ и политиките в областта на енергийната ефективност се подхожда по разходоефективен начин, усилията в държавите членки с по-ниски доходи са сравнително по-големи, отколкото в тези с по-високи доходи; наред с това се наблюдава относително по-голямо увеличение на инвестициите и системните разходи спрямо БВП, но също така относително по-големи ползи по отношение на икономии на гориво и качеството на въздуха. По отношение на вариантите, в които е заложено намаляване с 40 % на ЕПГ за целия ЕС, прогнозите сочат, че за групата на държавите членки, чийто БВП на глава на населението през 2010 г. е бил под 90 % от средния за ЕС, допълнителните разходи за енергийната система се увеличават над средните за ЕС и средногодишната им стойност за периода 2021—2030 г. е между 1,7 и 4,6 млрд. евро.
82. За постигането на по-справедливо разпределение на резултатите могат да се използват няколко механизма, като например диференциране на целите, разпределяне на приходите от търгове и употребата на интелигентни инструменти за финансиране, структурни фондове и др. Важно е също така да се предвиди достатъчна гъвкавост, за да се гарантира, че тези варианти не водят до прекомерно понижаване на цялостната ефективност на разходите по рамката за политиките. Тези варианти трябва да се подложат на по-подробен анализ при изготвяне на законодателните предложения.

6. СЪПОСТАВКА НА ВАРИАНТИТЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ВОДЕЩИТЕ ЦЕЛИ И МЕРКИТЕ

83. При оценката на водещите цели и политиките в периода до 2030 г. се набляга върху съгласувани помежду си варианти на политиката. Съпоставка на основното

въздействие на различните варианти по отношение на водещите цели се съдържа в таблицата по-долу. Анализът показва наличието на различни подходи за постигане на напредък към устойчива, конкурентна и сигурна енергийна система и икономика в периода до 2030 г.

84. Благоприятните условия за постигане на целите (например във връзка с НИРД, инфраструктурата и общественото одобрение) са от голямо значение за осъществяването на дългосрочния преход към конкурентоспособна и сигурна нисковъглеродна икономика, като тези условия вече показаха известно положително въздействие по отношение на заложените за 2030 г. цели.
85. Единната цел за намаляване на ЕПГ по принцип би отразявала вариантите за намаляване на ЕПГ по недискриминационен и технологично неутрален начин. По-големите усилия за изпълнение на целите във връзка с енергийната ефективност и енергията от възобновяеми източници над показателите, необходими за постигане на целта за намаляване на ЕПГ, ще доведе до по-големи ползи, свързани например с подобрения на горивната ефективност, сигурност на доставките, намаляване на отрицателния търговски баланс за изкопаемите горива, въздействие върху околната среда и здравето. Очаква се също така единната цел за намаляване на ЕПГ да доведе до понижаване на БВП и на заетостта в сравнение със сценарий, основаващ се на по-амбициозни цели за ВЕИ и енергийната ефективност, докато ще се увеличат макроикономическите ползи, свързани с използването на приходите от търгове за намаляване на трудовите разходи за работна ръка.
86. В сравнение със сценария, при който са заложили три цели (като целите във връзка с ВЕИ и енергийната ефективност бъдат зададени на равнище, надвишаващо техния разходоефективен потенциал за постигане на целта за ЕПГ), единната цел за намаляване на ЕПГ ще доведе до по-слабо увеличаване на разходите, свързани с енергията, и необходимите инвестиции ще бъдат по-малки, при условие че тя бъде изпълнена по оптимален начин, т.е. в съответствие с модела за използване на въглеродни стойности.
87. Задържащото въздействие на цената по СТЕ може да е значително, ако е включено в рамка, обхващаща конкретни равнища на амбиция или енергични политики също и в областта на ВЕИ и енергийната ефективност. Същевременно инвестициите във ВЕИ и енергийната ефективност, надхвърлящи необходимото за разходоефективното постигане на определена цел за намаляване на ЕПГ, ще бъдат съпроводени от допълнителни капиталови разходи и по-ниски експлоатационни разходи единствено в средносрочен до дългосрочен план, което като цяло ще доведе до по-високи разходи за енергийната система.
88. Целта за намаляване с 40 % на ЕПГ ще гарантира, че ЕС прилага по разходоефективен начин насоките в Пътната карта за изграждане на нисковъглеродна икономика и е в състояние да изпълни целта си до 2050 г. ЕПГ да се понижат с 80—95 % в сравнение с равнището от 1990 г. в контекста на необходимото колективно намаляване в развитите държави. Макар по принцип да е възможно целта за периода до 2050 г. да се изпълни и чрез намаляване с 35 % на ЕПГ до 2030 г., сегашният анализ на Комисията показва, че подобен сценарий ще изисква допълнителни разходи през целия период до 2050 г., докато за периода до 2030 г. тези разходи ще са по-ниски.
89. Целта за 2020 г. означава намаляване с 20 % в срок от три десетилетия, докато целта за намаляване с 40 % до 2030 г. би изисквала същото намаляване на емисиите за едно десетилетие (единствено от гледна точка на целите). От друга страна, постигнатото в продължение на 22 години (1990—2012 г.) намаление е 18 %, поради което задаването на цел от 40 % би означавало още 22 % намаление за 18 години (2013—2030 г.).

90. Целта за намаляване на емисиите с 40 % ще изпрати ясно послание на международната общност в периода на подготовка на международната конференция за климата през 2015 г. Същевременно, предвид обстоятелството, че приетата от ЕС цел за ЕПГ до 2050 г. може да се изпълни само чрез международните действия в областта на климата, няма отговор на въпроса дали първоначалният принос на ЕС към международно споразумение не следва да е по-ниско.
91. Що се отнася до енергията от възобновяеми източници, ясно е, че по-амбициозните цели ще бъдат съпроводени от значителни ползи, изразяващи се в по-мощно използване на местни енергийни източници и свързаното с него положително въздействие върху енергийния търговски баланс (доколкото ВЕИ не заместват други местни източници на енергия). Наред с това равнището на амбиция трябва да отговаря на цялостната цел за намаляване на ЕПГ и да не води нито до неоправдано въздействие да продължи използването на други нисковъглеродни енергийни източници, стимулирано от СТЕ, нито до необосновани ограничения на гъвкавостта на държавите членки да постигнат намаляване на ЕПГ извън СТЕ.
92. Що се отнася до енергийната ефективност, постигането на компромиси между повече и по-малко амбициозните цели е подобно на случая с ВЕИ — т.е. по-амбициозните цели могат да доведат до увеличаване на разходите в краткосрочен до средносрочен план, ползите от които ще настъпят едва в средносрочен до дългосрочен план. Наред с това е възможно залагането на по-амбициозни цели да доведе до по-ефективно ограничаване на въздействието на по-високите цени на енергията върху оперативните енергийни разходи. Освен това, предвид постигането на определена цел за намаляване на ЕПГ, ползите за здравето и въздействието върху енергийния търговски баланс са по-големи и отразяват по-амбициозни цели по отношение на енергийната ефективност, което се очаква да се отрази благоприятно и върху БВП и заетостта. Тази възможност също трябва да се анализира предвид потенциалното въздействие върху увеличаването на разходите в краткосрочен до средносрочен план.

Таблица 1: Таблица на основните резултати от оценката на въздействието за различните прогнозни сценарии

	Реф.	ЕПГ35/ ЕЕ ®	ЕПГ37 ®	ЕПГ40 ®	ЕПГ40	ЕПГ40/ ЕЕ	ЕПГ40/ЕЕ/ ВЕИ30	ЕПГ45/ЕЕ/В ЕИ35
Основни сценарии								
Референтен сценарий или благоприятни условия за постигане на целите	Реф.	Реф.	Реф.	Реф.	Благопр. условия	Благопр. условия	Благопр. условия	Благопр. условия
Намаляване на ЕПГ спрямо 1990 г.	-32,4 %	-35,4 %	-37,0 %	-40,4 %	-40,6 %	-40,3 %	-40,7 %	-45,1 %
Дял на ВЕИ ⁷ — общо	24,4 %	25,5 %	24,7 %	25,5 %	26,5 %	26,4 %	30,3 %	35,4 %
Икономии на енергия ⁸	-21,0 %	-24,4 %	-22,9 %	-24,4 %	-25,1 %	-29,3 %	-30,1 %	-33,7 %
Показатели за въздействието върху околната среда								
Намаляване на ЕПГ в секторите от СТЕ спрямо 2005 г.	-36 %	-37 %	-38 %	-42 %	-43 %	-38 %	-41 %	-49 %
Намаляване на ЕПГ в секторите извън СТЕ спрямо 2005 г.	-20 %	-26 %	-28 %	-31 %	-30 %	-35 %	-33 %	-34 %
Намаляване на разходите, свързани с контрол на замърсяването и с вредите за здравето (млрд. евро/годишно) ⁹		3,8—7,6	4,2—8,8	8,6—17,1	7,2—13,5	17,4—34,8	16,7—33,2	21,9—41,5
Показатели относно въздействието върху енергийната система								
Нетен внос на енергия (2010 г. = 100)	96	90	94	92	89	83	81	78
Енергоемкост ¹⁰ (2010 = 100)	67	64	66	65	64	60	60	57
Дял на ВЕИ ¹¹ в електроенергията, отоплението и охлаждането	31,0 %	32,6 %	31,6 %	32,9 %	34,2 %	34,1 %	39,7 %	47,3 %

⁷ Дял на ВЕИ в брутното крайно потребление на енергия в съответствие с Директивата за ВЕИ от 2009 г.

⁸ Икономии на енергия, оценени спрямо изготвените през 2007 г. базови прогнози за 2030 г.

⁹ Намаляване на разходите, свързани с вредите за здравето, поради понижено замърсяване на въздуха в сравнение с референтния сценарий (млрд. евро/годишно). При остойностяването е използвана същата стойност на загубените години живот, както при Тематичната стратегия относно замърсяването на въздуха, която варира от 57 000 EUR до 133 000 EUR за всяка изгубена година.

¹⁰ Първична енергия спрямо БВП

¹¹ Дял на ВЕИ в брутното крайно потребление на енергия за електроенергията, отоплението и охлаждането въз основа на отделни изчисления за ВЕИ съгласно Директивата за ВЕИ от 2009 г.

	Реф.	ЕПГ35/ ЕЕ ®	ЕПГ37 ®	ЕПГ40 ®	ЕПГ40	ЕПГ40/ ЕЕ	ЕПГ40/ЕЕ/ ВЕИ30	ЕПГ45/ЕЕ/ ВЕИ35
Икономически и социални въздействия								
Общи средногодишни разходи за системата през периода 2011—2030 г. (млрд. евро)	2 067	2 064	2 073	2 074	2 069	2 089	2 089	2 102
Общи разходи за системата като % от увеличаването на БВП в сравнение с реф. сценарий за 2030 г.	+0,0 %	+0,03 %	+0,13 %	+0,20 %	+0,15 %	+0,54 %	+0,54 %	+0,84 %
Инвестиционни разходи ¹² според референтния сценарий и промени спрямо него (средно за 2011—2030 г. в млрд. евро)	816	+17	+19	+30	+38	+59	+63	+93
Разходи за закупуване на енергия в референтния сценарий и промени спрямо него (средно за 2011—2030 г. в млрд. евро)	1 454	-26	-8	-8	-18	-34	-31	-23
Нетен внос на изкопаеми горива в референтния сценарий и промени спрямо него (средно за 2011—2030 г. в млрд. евро)	461	-10	-2	-4	-9	-20	-22	-27
Средна цена на електроенергията ¹³ (EUR/MWh)	176	174	176	181	179	174	178	196
Цена по CTE (EUR/t CO ₂)	35	27	35	53	40	22	11	14

¹² Разходите за инвестиции включват общите разходи за покупка на транспортни средства за домакинствата и предприятията (в т.ч. за автомобилен и неавтомобилен транспорт), но не и разходите за транспортна инфраструктура.

¹³ Средна цена на електроенергията в секторите на крайно търсене (EUR/MWh) — стойността на еврото е по цени от 2010 г. Съответстващата стойност в референтния сценарий е 134 EUR/MWh за 2010 г.