



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.1.2014 г.
COM(2014) 15 final

**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 през периода 2020—
2030 година**

{SWD(2014) 15 final}
{SWD(2014) 16 final}

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 през периода 2020— 2030 година

1. ВЪВЕДЕНИЕ

След приемането през 2008 г. от ЕС на първия пакет от мерки в областта на климата и енергетиката са постигнати значителни резултати. Сега ЕС успешно напредва към изпълнението на своите цели за 2020 г. за намаляване на емисиите на парникови газове, както и по отношение на енергията от възобновяеми източници, като повишената енергийна ефективност на сгради, продукти, промишлени процеси и превозни средства доведе до значително намаляване на енергоемкостта. Тези постижения са още по-важни, като се има предвид, че от 1990 г. насам европейската икономика отбелязва растеж от около 45 % в реално изражение. Целите 20/20/20 за емисиите на парникови газове, енергията от възобновяеми източници и икономията на енергия играят ключова роля като двигател на този процес и за запазване на заетостта на повече от 4,2 млн. души в различни сектори на екологичната индустрия¹ с непрекъснат растеж по време на кризата.

Карте 1: Основни постижения по сегашната рамка за политиките в областта на енергетиката и климата

Съюзът си постави три цели, които да бъдат достигнати до 2020 г.: намаляване на емисиите на парникови газове (с 20 %), нарастване на дела на енергията от възобновяеми източници (на 20 %) и повишаване на енергийната ефективност (с 20 %). Сега провежданите политики в областта на енергетиката и климата доведоха до значителен напредък към постигането на целите 20/20/20:

- През 2012 г. емисиите на парникови газове намаляха с 18 % спрямо емисиите през 1990 г. и въз основа на сегашните политики се очаква по-нататъшно намаляване на тяхното равнище съответно с 24 % през 2020 г. и 32 % през 2030 г. в сравнение с 1990 г.
- Делът на енергията от възобновяеми източници в крайното потребление на енергия нарасна на 13 % през 2012 г. и се очаква по-нататъшното му увеличение — съответно на 21 % през 2020 г. и 24 % през 2030 г.
- Към края на 2012 г. в ЕС бяха инсталирани около 44 % от световните мощности за производство на електроенергия от възобновяеми източници (с изключение на водните).
- През периода 1995—2011 г. енергоемкостта на икономиката на ЕС беше намалена с 24 %, а на промишлеността — с около 30 %.
- През периода 1995—2010 г. въглеродният интензитет на икономиката на ЕС намаля с 28 %.

¹ Данни от Евростат относно сектора на екологичните стоки и услуги.

От 2008 г. насам също настъпиха големи промени. Най-явно е въздействието на икономическата и финансова криза, която засегна способността на държавите членки да инвестират. Цените на изкопаемите горива остават високи, което влияе отрицателно върху търговския баланс и енергийните разходи на Съюза. Разходите на ЕС за внос на нефт и газ през 2012 г. възлязоха на повече от 400 млрд. евро, т.е. около 3,1 % от неговия БВП. Търсенето на енергия в глобален мащаб вече категорично клони към новите икономически сили — особено към Китай и Индия. В същото време домакинствата и промишлените потребители са все по-загрижени от поскъпването на енергията и растящите разлики в цените спрямо много от търговските партньори на Съюза и най-вече САЩ. Въпреки развитието на вътрешния енергиен пазар възникнаха нови рискове от разпокъсване. Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ) не стимулира в достатъчна степен инвестициите в нисковъглеродни технологии и това повишава вероятността да се появят нови национални политики, които подриват равнопоставените условия на конкуренция, преследвани с въвеждането на тази схема. Макар че технологиите за производство на енергия от възобновяеми източници вече са добре развити и разходите по тях спаднаха значително, бързото усвояване на възобновяемите енергийни източници поражда нови предизвикателства за енергийната система. Много продукти, консумиращи енергия, са вече по-ефективни и потребителите са облагодетелствани от действителни икономии на енергия и пари.

Наред с това се увеличават доказателствата за вероятната роля на човека в изменението на климата и за необходимостта от значително и трайно намаляване на емисиите на парникови газове, за да се ограничат по-нататъшните изменения на климата на Земята².

Поради тези обстоятелства вече е време да се обсъдят описаните тенденции на развитие и рамката за политиката, от която се нуждаем периода до 2030 г. В съответствие с вижданията на заинтересованите страни в отговор на зелената книга³ съществува необходимост от продължаване на напредъка към нисковъглеродна икономика, която да осигурява енергия на конкурентни и поносими цени за всички потребители, създава нови възможности за растеж и трудова заетост и гарантира на Съюза като цяло по-голяма сигурност на енергийните доставки и намалена зависимост от вноса. С оглед на предстоящите преговори за международно споразумение във връзка с климата трябва да поемем своевременен и амбициозен ангажимент за привеждане на по-нататъшното намаляване на емисиите на парникови газове в съответствие с разходоефективния път, описан в пътните карти за 2050 г.⁴ . Необходимо е възможно най-бързо да се предостави регулаторна сигурност на инвеститорите в нисковъглеродни технологии, да се стимулират научните изследвания, развойната дейност и иновациите, както и да се увеличат мащабът и индустриализацията на веригите на доставки за нови технологии. Всички тези действия трябва да бъдат съобразени с преобладаващата икономическа и политическа реалност и да се основават на нашия опит от сегашната рамка за политиките.

В този контекст рамката за политиките до 2030 г. следва да се основава на пълното изпълнение на целите 20/20/20 и на следните приоритети:

² Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Работна група I на IPCC; резюме за създателите на политики, октомври 2013 г.

³ COM(2013) 169: Зелена книга „Рамка за 2030 година за политиките в областта на климата и енергетиката“.

⁴ COM(2011) 885: Енергийна пътна карта за периода до 2050 г.; COM(2011) 112: Пътна карта за постигане до 2050 г. на конкурентоспособна икономика с ниска въглеродна интензивност.

- Амбициозен ангажимент за намаляване на емисиите на парникови газове в съответствие с пътните карти за 2050 г. Изпълнението на този ангажимент следва да се осъществява чрез разходоефективен подход, който отговаря на предизвикателствата, свързани с достъпността, конкурентоспособността, сигурността на доставките и устойчивостта, и е съобразен със сегашните икономически и политически обстоятелства.
- Опростяване на европейската политическа рамка, като същевременно се повишат взаимното допълване и съгласуваността между целите и инструментите.
- Предоставяне, в тази европейска рамка, на гъвкавост на държавите членки при извършването на прехода към нисковъглеродна икономика съобразно специфичните условия в тях, предпочитания енергиен микс и потребностите от гледна точка на енергийната сигурност, и на възможност да поддържат разходите на минимално равнище.
- Засилване на регионалното сътрудничество между държавите членки, с което да им се предостави по-ефективна по отношение на разходите подкрепа при преодоляване на общите предизвикателства във връзка с енергията и климата, като същевременно се подкрепя интеграцията на пазарите и се предотвратява тяхната деформация.
- Оползотворяване на динамиката, породена от разработването на възобновяеми енергийни източници, като се изготви политика, основана на по-ефективен подход по отношение на разходите, която засилва европейското измерение и е съсредоточена върху по-нататъшната интеграция на вътрешния енергиен пазар и ненарушената конкуренция.
- Ясно осъзнаване на факторите, определящи енергийните разходи, така че политиката да се основава на факти и доказателства и да може да се предвиди възможното въздействие на политиките на национално и на съюзно равнище. Гарантиране, че конкурентоспособността на предприятията и достъпността на енергията за потребителите са от централно значение при определянето на целите на рамката и на инструментите за нейното прилагане.
- Подобряване на енергийната сигурност, като същевременно се изгради нисковъглеродна и конкурентоспособна енергийна система чрез общи действия, интегрирани пазари, диверсификация на вноса, устойчиво разработване на местните енергийни източници, инвестиране в необходимата инфраструктура, икономии на енергия при крайното потребление и подкрепа за научните изследвания и иновациите.
- Повишаване на сигурността за инвеститорите, като отсега се подават ясни сигнали относно промените в рамката за политиките след 2020 г. и се гарантира, че преди тази дата няма да настъпят съществени промени в съществуващите цели и инструменти.
- Справедливо разпределяне на усилията между държавите членки съобразно спецификата и възможностите им.

В настоящото съобщение се описва рамката за бъдещите политики на ЕС в областта на климата и енергетиката и се поставя началото на процес на постигането на общо съгласие относно бъдещото прилагане на тези политики.

2. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА РАМКАТА

Зелената книга на Комисията потърси мнения относно най-подходящите обхват и структура на целите във връзка с климата и енергетиката за 2030 г. Макар да имаше широк консенсус между заинтересованите страни, че е желателна нова цел за намаляването на емисиите на парникови газове, техните вижданият относно равнището на амбиция се различаваха⁵. Различия съществуваха и във вижданията относно необходимостта от нови цели за енергията от възобновяеми източници и за енергийната ефективност, за да се постигне още по-голям напредък в периода до 2030 г.

При анализа във връзка с оценката на въздействието, публикувана заедно с настоящата рамка, бяха оценени различни цели за намаляването на емисиите на парникови газове (35 %, 40 % и 45 %). Потвърдени бяха заключенията в Пътната карта за енергията за 2050 г.⁶, а именно, че разходите за прехода към нисковъглеродна икономика не се различават съществено от разходите, които при всички положения ще трябва да бъдат направени поради нуждата от обновяване на стареещата енергийна система, поскъпването на изкопаемите горива и придържането към съществуващите политики в областта на климата и енергетиката. Въпреки това се очаква през периода до 2030 г. разходите по енергийната система да нарастват до равнище от около 14 % от БВП спрямо около 12,8 % през 2010 г. Ще се осъществи обаче важен преход от разходи за горива към иновативно оборудване с висока добавена стойност, който ще стимулира инвестициите в иновативни продукти и услуги, ще създаде работни места и ще подобри търговския баланс на Съюза. Промислеността и предприятията следва да бъдат насърчени да се възползват от тези възможности чрез благоприятна икономическа рамка и целенасочена промишлена политика, очертана в придружаващото съобщение за възраждане на промислеността⁷.

Опитът със сегашната рамка за 2020 г. сочи, че целите на европейско и национално равнище могат да стимулират решителни действия от страна на държавите членки и растеж в нововъзникващи отрасли, но невинаги са осигурявали пазарна интеграция, ефективност по отношение на разходите и ненарушена конкуренция. Оценката на въздействието сочи, че ако намаляването на емисиите на парникови газове се зададе като главна цел, този вариант ще бъде съпроводен с най-малко разходи за изграждането на нисковъглеродна икономика, която от своя страна би довела до увеличен дял на енергията от възобновяеми източници и икономии на енергия в Съюза.

С оглед на доказателствата и на опита от сегашните политики Комисията предлага като централен елемент на политиката на ЕС в областта на климата и енергетиката за 2030 г. нова цел за намаляването на емисиите на парникови газове в Съюза с 40 % в сравнение с 1990 г., която да бъде разпределена между секторите, обхванати от схемата за търговия с емисии (СТЕ), и останалите сектори⁸. Предлага се целта за секторите извън СТЕ да бъде разпределена между държавите членки (виж по-долу). Тя ще се придружава от съгласувана водеща цел на европейско равнище, според която енергията от възобновяеми източници трябва да съставлява поне 27 % от общата изразходвана енергия, като на държавите членки се предостави гъвкавост да определят своите национални цели. Най-добрият начин за постигане на оптимални икономии на енергия

⁵ http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm

⁶ COM(2011) 885.

⁷ COM(2014) 14.

⁸ Секторът, обхванат от СТЕ, включва 11 000 стационарни инсталации, участващи в производството на електроенергия и промишленото производство, които са важни потребители на енергия.

към 2030 г. ще бъде анализиран по-подробно при прегледа на Директивата за енергийната ефективност, който трябва да завърши по-късно през 2014 г.

Повишената гъвкавост за държавите членки ще бъде съчетана със солидна европейска рамка за управление, така че целите на ЕС за енергията от възобновяеми източници и за икономии на енергия да се изпълнят по начин, който е съвместим с постигането на националните и европейските цели за намаляване на емисиите на парникови газове и с по-широките принципи на европейската енергийна политика, включително функционирането и по-нататъшната интеграция на вътрешния енергиен пазар, както и изграждането на конкурентоспособна, сигурна и устойчива енергийна система.

2.1. Цели по отношение на емисиите на парникови газове

Комисията предлага да се постави като цел намаляването на емисиите на парникови газове от ЕС с 40 % през 2030 г. в сравнение с 1990 г. Важно е да се отбележи, че действието на политиките и мерките, които държавите членки прилагат и планират във връзка със своите сегашни задължения за намаляване на емисиите на парникови газове, ще продължи и след 2020 г. Ако тези мерки се изпълняват изцяло и са напълно ефективни, очакванията са те да доведат до намаляване на емисиите с 32 % спрямо 1990 г. За прилагането на тези мерки ще са необходими постоянни усилия, но същевременно те показват, че предложената цел за 2030 г. е постижима. Ще бъде важно обаче да се извършва системно оценяване, за да се отчете международното измерение и да се гарантира, че Съюзът продължава да следва свързания с най-малко разходи път към нисковъглеродна икономика.

Целта на равнище ЕС трябва да бъде разпределена между секторите, обхванати от СТЕ, и целите, които държавите членки трябва да постигнат колективно в секторите извън тази схема. До 2030 г. секторите, обхванати от СТЕ, и секторите извън тази схема трябва да постигнат намаляване съответно с 43 % и 30 % на емисиите на парникови газове спрямо 2005 г. За постигане на изискваното намаляване на емисиите от секторите, обхванати от СТЕ, годишният коефициент, с който се намалява таванът за максималните допустими емисии в рамките на СТЕ, ще трябва да бъде увеличен от 1,74 % понастоящем на 2,2 % след 2020 г.

Съвместните усилия за секторите извън СТЕ също трябва да бъдат разпределени своевременно между отделните държави членки по подходящ начин. Понастоящем разпределянето се извършва въз основа на относителното благосъстояние, като се използва показателят БВП на глава от населението, което води до големи различия в задълженията относно емисиите — от намаляване с 20 % до увеличаване с 20 %. В резултат от анализа, на който се основава оценката на въздействието, е получено разходоефективното разпределение на усилията между държавите членки. Този анализ потвърждава, че разходите и инвестициите ще бъдат относително по-големи за държавите членки с по-ниски доходи, като същевременно разходите за Съюза като цяло се свеждат до минимум. Това отразява техния относително по-висок въглероден интензитет, по-ниска енергийна ефективност и по-малък инвестиционен капацитет. Анализът показва например, че държави с БВП под 90 % от средния за ЕС ще трябва да инвестират през периода 2021—2030 г. на равнища, изчислени като по-високи с около 3 млрд. евро годишно спрямо средното увеличение за ЕС през периода 2021—2030 г.

Поради това Комисията счита, че при прилагането на рамката за 2030 г. всяка държава членка следва да продължи да съобразява целта си за намаляването на емисиите на парникови газове с тези фактори за разпределянето, като същевременно осигурява целостта на вътрешния пазар — например по отношение на енергийната ефективност и продуктите, консумиращи енергия. Предвид значението на бъдещите инвестиции ще

бъдат необходими и решения, допринасящи за подобряване на финансирането (виж по-долу).

Комисията не вижда полза от предлагането на по-висока „условна цел“ преди започването на международни преговори. Ако изходът от преговорите дава основание Съюзът да си постави по-амбициозна цел, съответното допълнително усилие може да бъде уравнивено, като се разреши достъп до международни кредити.

2.2. Цел на равнище ЕС за енергията от възобновяеми източници

Енергията от възобновяеми източници трябва да продължи да играе главна роля в прехода към по-конкурентоспособна, сигурна и устойчива енергийна система. Този преход няма да бъде възможен без значително по-голям дял на енергията от възобновяеми източници. В зависимост от степента на оползотворяване на възобновяемите енергийни източници в рамките на ЕС те могат също така да намалят търговския дефицит на ЕС при енергийните продукти и неговата уязвимост към смущения в доставките и нестабилни цени на изкопаемите горива. Те притежават също така потенциал за стимулиране на растежа в прилагането на иновативни технологии, създаване на работни места в нововъзникващи сектори и намаляване на замърсяването на въздуха.

Бързото усвояване на възобновяемите енергийни източници вече поражда проблеми особено за електроенергийната система, която трябва да се адаптира към все по-децентрализираното и променливо производство (от слънчева и вятърна енергия). Освен това основен двигател на развитието на енергетиката от възобновяеми източници в ЕС са националните схеми за подпомагане, които, от една страна, могат да отчитат националните и регионалните особености, но от друга — могат да възпрепятстват пазарната интеграция и да намаляват ефективността по отношение на разходите. Бързото усвояване на възобновяемите енергийни източници влияе също така върху конкурентоспособността на другите енергийни източници, които ще продължат да бъдат от съществено значение за енергийната система на ЕС, и намалява стимулите за инвестиране в производствени мощности, които ще бъдат необходими за прехода към по-конкурентоспособна, сигурна и устойчива енергийна система (напр. като резерви за променливата енергия от възобновяеми източници).

В бъдеще ползите от енергията от възобновяеми източници трябва да бъдат реализирани по начин, който в максималната възможна степен да се определя от пазара. Функционирането на СТЕ и приносът на енергията от възобновяеми източници за намаляване на емисиите на парникови газове са тясно обвързани помежду си и се допълват взаимно. Целта за намаляване на емисиите на парникови газове с 40 % следва да спомогне сама по себе си за по-голям дял от поне 27 % на енергията от възобновяеми източници в ЕС. Ето защо Комисията предлага това да бъде целта на ЕС за дела на енергията от възобновяеми източници в енергията, консумирана в ЕС. Макар че тази цел ще е задължителна за ЕС, тя няма да е задължителна поотделно за държавите членки, а ще се изпълнява чрез ясни ангажименти, определяни от самите държави членки, които следва да бъдат водени от необходимостта съвместно да постигнат целта на равнище ЕС въз основа на възможностите на всяка държава членка да изпълни сегашната си цел за 2020 г. Тези нови ангажименти за 2030 г. ще бъдат подложени на преглед като част от процеса на управление, описан в раздел 3, и при необходимост ще бъдат допълнени от още действия и инструменти на ЕС, за да се осигури изпълнението на неговата цел.

Тази цел на равнище ЕС ще стимулира непрекъснатото инвестиране в енергията от възобновяеми източници, което означава например, че в сектора на

електроенергетиката делът на енергията от възобновяеми източници би се увеличил от сегашните 21 % на най-малко 45 % през 2030 г. За разлика от сегашната рамка целта на равнище ЕС няма да бъде сведена чрез законодателството на ЕС до цели на национално равнище — така ще се предостави по-голяма гъвкавост на държавите членки да постигнат своите цели за намаляване на емисиите на парникови газове по най-ефективния начин по отношение на разходите съобразно специфичните условия в тях, енергийните миксове и мощностите за производство на енергия от възобновяеми източници.

Комисията не счита за уместно въвеждането на нови цели за енергията от възобновяеми източници или за интензивността на емисиите на парникови газове от горива, използвани в транспортния сектор или в друг подсектор след 2020 г. От оценката на начините за намаляване до минимум на емисиите, дължащи се на непреки промени в земеползването, стана ясно, че биогоривата от първо поколение са с ограничена роля за декарбонизацията на транспортния сектор. Например Комисията вече посочи, че биогоривата на основата на храни не следва да получават държавна подкрепа след 2020 г.⁹ За да се отговори на предизвикателствата в транспортния сектор в периода до 2030 г. и след това е необходима е гама от алтернативни възобновяеми горива и съчетание от целенасочени политически мерки въз основа на Бялата книга за транспорта. При разработването на политиките следва да се наблегне върху подобряването на ефективността на транспортната система и по-нататъшното усъвършенстване и внедряване на електрически превозни средства, биогорива от второ и трето поколение и други алтернативни, устойчиво произвеждани горива като част от по-цялостен и интегриран подход. Това съответства на стратегията за алтернативните горива¹⁰ и следва да се взема предвид при бъдещите прегледи и преработки на съответното законодателство за периода след 2020 г.

Повишената гъвкавост за държавите членки трябва да бъде съчетана с отдаването на по-голямо значение на необходимостта да се завърши изграждането на вътрешния енергиен пазар. Различните национални схеми за подпомагане трябва да бъдат рационализирани, за да се подобри тяхната съвместимост с вътрешния пазар, да се повиши ефективността им по отношение на разходите и да се предостави по-голяма правна сигурност на инвеститорите. Постигането на европейската цел за възобновяемите енергийни източници ще бъде подсигурано чрез нова рамка за управление, основана на националните планове за конкурентоспособна, сигурна и устойчива енергийна система, изготвени от държавите членки, както е описано по-нататък. Някои държави членки вече си поставиха амбициозни цели за възобновяемите енергийни източници за 2030 г. и след това, които съществено ще допринесат за постигането на целта на ЕС. Всяка държава членка ще поема ясен ангажимент по отношение на енергията от възобновяеми източници, като посочва как ще бъде изпълнен в съответствие с правилата за конкуренция и за държавна помощ, за да се избегнат пазарните деформации и се осигури ефективност на разходите, както е описано в раздел 2.5 по-долу.

В същото време ЕС и държавите членки ще трябва да доразвият рамките за своите политики, за да улеснят преобразяването на енергийната инфраструктура с повече трансгранични междусистемни връзки, потенциал за съхранение и интелигентни мрежи за управление на търсенето, за да се гарантират сигурни енергийни доставки в система с по-голям дял на енергията от променливи възобновяеми източници.

⁹ COM(2012) 595.

¹⁰ COM(2013) 17.

Този подход означава, че се налага съществено преработване на Директивата за възобновяемите енергийни източници за периода след 2020 г., за да се предоставят на ЕС средствата, осигуряващи постигането на целта за 2030 г. на равнище ЕС. Необходима ще бъде и подобрена политика по отношение на биомасата, за да се увеличи максимално ефективното използване на ресурсите от биомаса, така че да се получи стабилно и проверимо намаляване на емисиите на парникови газове и да се даде възможност за лоялна конкуренция между различните видове употреба на ресурсите от биомаса в строителния сектор, целулозно-хартиената промишленост, производството на биохимикали и енергетиката. Това следва да обхваща също така устойчивото земеползване и устойчивото управление на горите в съответствие със стратегията на ЕС за горите¹¹, като се обърне внимание на непреките въздействия от промените в земеползването, както при биогоривата.

2.3. Енергийна ефективност

Подобрената енергийна ефективност съществено допринася за постигането на всички главни цели на политиките на ЕС в областта на климата и енергетиката: повишаване на конкурентоспособността, сигурност на доставките, устойчивост и преход към нисковъглеродна икономика. Налице е широк политически консенсус относно нейното значение. Целта на ЕС за енергийната ефективност не е задължителна и напредъкът по нея се постига чрез специфични политически мерки на съюзно и национално равнище, включително за битови и промишлени уреди, превозни средства и сграден фонд. При Директивата за енергийната ефективност се прилага по-цялостен подход към икономии на енергия в ЕС. Макар че срокът за транспониране е едва юни 2014 г. (и то все още не е извършено от всички държави членки), Съветът и Европейският парламент поискаха да се извърши оценка до средата на 2014 г. При оценката ще се разгледа напредъкът в постигането на целта за 2020 г. Сегашните прогнози сочат, че целта от 20 % няма да бъде постигната. След извършване на прегледа Комисията ще разгледа евентуалната необходимост от предлагането на изменения в Директивата за енергийната ефективност.

Макар че този преглед ще бъде необходим, за да се установи точното равнище на амбициозност на бъдещата политика за икономии на енергия и да се определят нужните мерки за нейното изпълнение, той ще бъде основан на анализа, чиито резултати са заложили в настоящото съобщение, както и на целите, свързани с намаляване на емисиите на парникови газове и с енергията от възобновяеми източници. Икономии на енергия следва да допълват предприеманите от държавите членки действия за използване на енергия от възобновяеми източници като част от техните планове за намаляване на емисиите на парникови газове, в които следва също така да се посочват мерки на национално равнище за подобряване на енергийната ефективност. Анализът на Комисията показва, че при цел от 40 % за намаляване на емисиите на парникови газове ще е необходимо повишено равнище на икономии на енергия от приблизително 25 % към 2030 г.

В някои сектори, като например промишленост и пътнически превозни средства, наблюдаваните през последните години подобрения ще трябва да продължат, докато в сектори като жилищно строителство, други видове транспорт и електрическо оборудване ще е необходимо значително ускоряване на усилията, за да се усвои големият неоползотворен потенциал. С оглед на това ще са необходими големи инвестиции в строителния сектор (които водят до по-ниски текущи разходи), рамкови

¹¹ COM(2013) 659.

условия и информация, насърчаващи потребителите да ползват иновативни продукти и услуги, както и подходящи финансови инструменти, за да се осигури облагодетелстването на всички потребители на енергия от последващите промени.

ЕС трябва да продължи да допълва усилията на национално равнище с амбициозни, общи за целия Съюз стандарти за енергийна ефективност на уреди, оборудване и сгради, както и стандарти за емисиите на CO₂ от превозни средства. Възползването от икономии от мащаба на вътрешния пазар може да донесе ползи за производителите от ЕС и да им помогне да запазят водещата си позиция в технологично отношение.

При прегледа ще се разгледа и въпросът кой е най-подходящият показател за целта за 2030 г.: намаляването на енергоемкостта на икономиката и икономическите сектори, икономии на енергия в абсолютно изражение или съчетанието от двата.

2.4. Реформа на СТЕ

През 2012 г. Комисията публикува доклад за функционирането на пазара на въглеродни емисии заедно с няколко варианта за решаване на проблема с натрупания излишък на квоти. Този излишък възникна поради спада в икономическата активност по време на кризата, лесния достъп до международни кредити и, в по-малка степен, взаимодействието с други политики в областта на климата и енергетиката. През 2012 г. Комисията представи и предложение да бъде оправомощена да отложи търговете за 900 млн. квоти за емисии до 2019—2020 г. Европейският парламент и Съветът приеха това предложение през декември 2013 г.

Макар че това е значителна крачка напред, структурният излишък ще се запази през значителна част от търговския период след 2020 г. (фаза 4) при липсата на допълнителни мерки за реформа на СТЕ, като се очаква това да продължи да подрива нейната роля като технологично неутрален, разходоефективен и действащ в целия ЕС двигател за инвестициите в нисковъглеродна икономика. В становищата на заинтересованите страни в отговор на Зелената книга на Комисията е налице широк консенсус за това, че СТЕ следва да остане централният инструмент за осъществяване на прехода към нисковъглеродна икономика. С оглед СТЕ ефективно да насърчава инвестициите в нисковъглеродна икономика с най-малки разходи за обществото е необходимо да се вземе своевременно решение, което да възстанови СТЕ като по-стабилен инструмент. Комисията е на мнение, че най-добрият начин за изпълнението на тази цел е в началото на фаза 4 на търговията през 2021 г. да се създаде резерв за стабилност на пазара. Успоредно с настоящото съобщение¹² е представено съответно законодателно предложение. Резервът за стабилност на пазара ще осигурява автоматично коригиране в посока надолу или нагоре на предлагането на квоти за продажба чрез търг въз основа на предварително определен набор от правила, ще подобри устойчивостта срещу пазарни сътресения и ще повиши стабилността на пазара. Няма да има елемент на дискреционно управление на предлагането. Резервът ще предостави също така гъвкав инструмент за увеличаване на предлагането на квоти в случай на внезапни и временни нараствания на търсенето, като по този начин ограничава въздействието върху промишлеността и секторите, за които съществува риск от изместване на въглеродни емисии.

Тъй като резервът за стабилност на пазара ще започне да функционира едва през 2021 г., са необходими специфични разпоредби за справяне с евентуален пик в предлагането, който може да възникне през 2020 г. в резултат на връщането на

¹² COM(2014) 20.

отложените квоти към края на третия търговски период, както и на други ефекти, свързани с преходите между търговските периоди.

2.5. Осигуряване на конкуренцията на интегрирани пазари

Завършването на вътрешния енергиен пазар както на електроенергия, така и на газ, остава неотложен приоритет за Комисията. Конкуренетоспособният и интегриран вътрешен енергиен пазар осигурява необходимите среда и ценови сигнали за постигането на целите на политиката в областта на енергетиката по разходоефективен начин.

Неотдавна Комисията прие насоки за публична интервенция на пазарите на електроенергия с цел да се намалят смущаващите въздействия¹³. Насоките относно държавната помощ за енергетиката и околната среда също ще трябва да претърпят развитие, за да се насърчават по-пазарно ориентирани подходи, които отразяват променящата се структура на разходите по енергийните технологии и растящата разходна конкурентоспособност на вътрешния пазар. Така например субсидиите за добре развити енергийни технологии, включително за производство на енергия от възобновяеми източници, следва да бъдат премахнати напълно през периода 2020—2030 г. Разрешени ще останат субсидиите за нови и неразвити технологии със съществен потенциал да допринесат по разходоефективен начин за значително увеличаване на производството на енергия от възобновяеми източници. Понастоящем Комисията води консултации във връзка с преработването на насоките относно държавната помощ за енергетиката и околната среда за периода до 2020 г.¹⁴

Вътрешният енергиен пазар спомогна да се задържат цените на едро на енергията (особено на електроенергията) през последните пет години в сравнение с увеличените базови цени на изкопаемите горива. Растящите количества електроенергия, произведени от вятърна и слънчева енергия, оказаха натиск за намаляване на цените на едро особено в региони с висок дял на енергията от тези възобновяеми източници, но също така допринесоха за повишаване на цените на дребно, тъй като разходите по схемите за подпомагане бяха прехвърлени на потребителите. Освен това продажбите на дребно в повечето държави членки все още се характеризират с високи равнища на пазарна концентрация и ценово регулиране, което ефективно ограничава конкуренцията и възможностите за избор на потребителите. Наред с това разпределението на газ и електроенергия е естествен монопол и концесиите трябва да се предоставят по недискриминационен и конкурентен начин.

Силната конкуренция на вътрешния енергиен пазар ще бъдат от централно значение за постигането на напредък по всички цели на политиката на Съюза в областта на енергетиката в периода до 2030 г. Тя ще осигури ключовите инструменти за задържане на цените на енергията за предприятията и домакинствата. Изграждането на напълно интегриран и конкурентен енергиен пазар може да доведе до 2030 г. до икономии на разходи в размер на 40—70 млрд. евро в сравнение със сега. За да могат потребителите да се възползват в пълна степен от дерегулираните енергийни пазари, пазарите на дребно както на електроенергия, така и на газ, трябва да станат по-динамични и конкурентни. Потребителите трябва да могат да контролират данните за консумацията си и да избират своите доставчици на енергийни услуги или устойчиво да произвеждат енергия за собствените си нужди. Комисията ще продължи да наблюдава

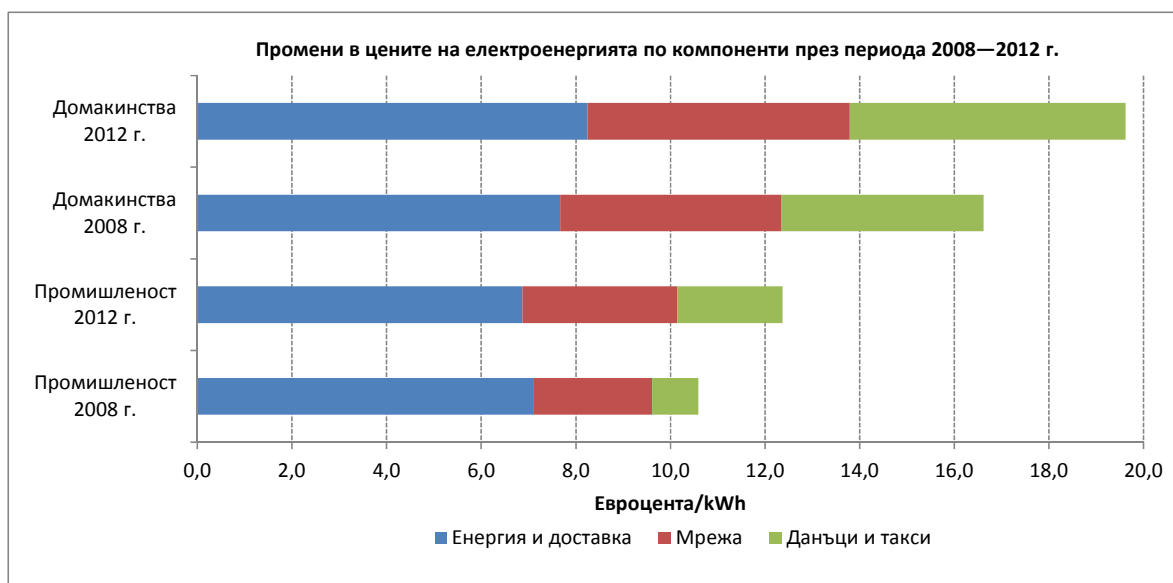
¹³ COM(2013) 7243.

¹⁴ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_en.html

концентрацията на пазарите на дребно и на едро на електроенергия и газ и да осигурява ефективен контрол срещу тръстовете и по отношение на сливанията.

Карта 2: Промени в средно претеглените цени в ЕС на електроенергията за домакинствата и промишлените потребители през периода 2008—2012 г.

През периода 2008—2012 г. цените на газа и електроенергията (включително данъци и такси) за промишлените потребители нараснаха съответно с 3,3 % и 15 %, а тези за домакинствата — с 13,6 % и 18 %.



Източник: Евростат. В цените за домакинствата са включени данъците, а в цените за промишлените потребители са включени ДДС и други възстановими данъци, но не и други освобождавания за промишлеността (липса на данни).

Данъците и таксите представляват около 30 % от крайните цени на електроенергията за домакинствата (т.е. налице е нарастване спрямо 26 % през 2008 г.) и около 18 % — за промишлените потребители. Средно претеглено за ЕС през посочения период компонентът на данъците и таксите в разходите на промишлеността за електроенергия се увеличи със 127 %. (Макар че липсват съпоставими данни на национално равнище, известно е, че няколко държави членки предоставят значителни освобождавания от данъци и такси). Базовите енергийни разходи останаха сравнително стабилни в размер на около половината от общата стойност на сметките за електроенергия на домакинствата и промишлените потребители, докато останалата част от сумата по сметките за електроенергия е свързана с базовите разходи по мрежите.

Между държавите членки съществуват значителни различия по всеки от различните компоненти на разходите за електроенергия, което представлява проблем за вътрешния енергиен пазар. Например през 2012 г. участието на данъците и таксите в цените на електроенергията за домакинствата бе в диапазона от 5 % до 56 %.

2.6. Енергия на конкурентни и поносими цени за всички потребители

Енергията е от важно значение за конкурентоспособността на икономиките на държавите членки, тъй като тя влияе върху производствените разходи в

промишлеността и обслужващия сектор, както и върху покупателната способност на домакинствата. През последните години нарасна разликата в цените на енергията между ЕС и много от неговите основни икономически партньори. Добивът на шистов газ в САЩ значително понижи цените на природния газ там, както и на електроенергията, произведена от природен газ. По отношение на държави като Китай и Корея ценовите различия не нарастват, но се запазва сравнително неизгодното положение. Тези неравенства в цените на енергията могат да понижат равнищата на производство и инвестиции и да променят световните търговски потоци, ако не бъдат компенсирани чрез подобряване на енергийната ефективност.

Този риск е особено висок за отраслите с голям дял на енергийните разходи, които са изложени на международна конкуренция. В същото време промишленото производство в ЕС се характеризира с ниски оперативни енергийни разходи както спрямо обема на продукцията, така и спрямо добавената стойност. Това се дължи главно на ниската енергоемкост на промишленото производство и съсредоточаването върху продукти с по-голяма добавена стойност. Промислените отрасли реагираха на повишените цени на енергията с трайни подобрения на енергоемкостта, като по този начин запазиха сравнително благоприятната си позиция. От 2005 г. насам обаче се наблюдава реструктуриране към сектори с по-ниски енергийни разходи. Що се отнася до състоянието на ЕС спрямо САЩ, макар че САЩ подобриха своя търговски баланс в енергийния сектор, все още няма значително изменение в общия търговски баланс между ЕС и САЩ за стоки или в общата структура на промишлените отрасли. Това не означава, че не са възможни последици от растящата разлика в цените на енергията, особено предвид вероятността от забавяне при подобренията в енергийната ефективност.

Анализите на енергийните цени и разходи (които са публикувани заедно с настоящото съобщение)¹⁵ показват, че е налице слабо въздействие върху относителната конкурентоспособност на ЕС, което може да е непосредствен резултат от по-високите цени на енергията и на цената на въглеродните емисии по СТЕ поради подобренията в енергийната ефективност. Съществуват обаче различия за отделните сектори, като непреките последици (например нарастване на разходите за електроенергия) оказаха въздействие върху големи потребители на електроенергия — например производителите на алуминий. Успех постигнаха и сегашните политики за предотвратяване на изместването на въглеродни емисии — например предоставянето по СТЕ на безплатни квоти за емисии. При всички сценарии за бъдещето се очертава натиск за повишаване на енергийните разходи в ЕС — най-малкото поради необходимостта от подмяна на стареещата инфраструктура, тенденциите към поскъпване на изкопаемите горива, прилагането на съществуващите политики в областта на климата и енергетиката и въздействията от повишаването на цените на въглеродните емисии.

Поради това е разумно да се запази съществуващата рамка за политиките за промишлените отрасли с най-голям риск от изместване на въглеродни емисии до края на търговията на фаза 3. Ето защо Комисията възнамерява да представи на съответния регулаторен комитет проекторешение относно прегледа на списъка за изместването на въглеродни емисии, в което да се запазят сегашните критерии и съществуващи хипотези. Това би гарантирало приемственост на съставянето на списъка. Ако другите големи икономики не предприемат сравними усилия, подобни политики (включително

¹⁵ COM(2014) 21; SWD(2014) 19; SWD(2014) 20.

подобрана и по-целенасочена система за безплатно предоставяне на квоти за емисии) ще бъдат необходими също и след 2020 г., за да се осигури конкурентоспособността на европейските енергоемки отрасли. Комисията ще продължи да наблюдава прилагането на съществуващите правила за изместването на въглеродни емисии и другите подходящи мерки за изпълнение на настоящата рамка, за да отчита общото икономическо положение и постигнатия напредък в международните преговори във връзка с климата.

2.7. Повишаване на сигурността на енергийните доставки

Сигурност на енергийните доставки означава гарантирането на непрекъснати и адекватни доставки на енергия от всички източници за всички потребители. По отношение на изкопаемите горива Международната агенция по енергетика прогнозира, че ЕС ще разчита все повече на вносен нефт, чийто дял ще нарасне от около 80 % понастоящем на повече от 90 % до 2035 г. Очаква се подобно нарастване на зависимостта от вносен газ — от 60 % на повече от 80 %. Растящото търсене на енергия в световен мащаб и недостатъчната конкуренция на енергийните пазари на ЕС поддържат високи цени на продуктите. През 2012 г. разходите на ЕС за внос на нефт и газ възлязоха на повече от 400 млрд. евро, което представлява около 3,1 % от неговия БВП, срещу средно по около 180 млрд. евро през периода 1990—2011 г. Това повишава уязвимостта на ЕС към сътресения в доставките и цената на енергията.

Политиките за повишаване на сигурността на енергийните доставки трябва да следват подход с три направления. Първо, намаляващият добив на нефт и газ в ЕС налага понататъшната експлоатация на устойчивите местни енергийни източници. За решаване на проблема могат да допринесат възобновяемите енергийни източници, вътрешните запаси от традиционни и нетрадиционни изкопаеми горива (главно природен газ) и ядрената енергетика съобразно предпочитанията на държавите членки относно техния енергиен микс и в рамките на интегриран пазар с ненарушена конкуренция. Експлоатирането на местни източници следва да се извършва при спазване на действащото право на Съюза и на международните ангажименти, като например приетия от Г-20 за постепенното прекратяване на субсидиите за изкопаеми горива. Комисията изготви рамка, съпровождаща настоящото съобщение, за надеждната и безопасна за околната среда експлоатация на шистовия газ¹⁶.

Второ, държавите членки трябва да действат съвместно за диверсифициране на своите доставчици на вносни изкопаеми горива, и на съответните маршрути. Конкуренцията на енергийните пазари също трябва да бъде повишена чрез по-голяма либерализация, завършване изграждането на вътрешния енергиен пазар, включително развитието на инфраструктурата за пренос на енергия, в т.ч. трансгранични междусистемни връзки, които могат да гарантират по-ефикасно сигурността на доставките, отколкото подкрепата за местни производствени мощности. В резултат на прилагането на договорените проекти от общ интерес съгласно Регламента за енергийната инфраструктура повечето държави членки би трябвало да постигнат приетото през 2002 г. равнище от 10 % за междусистемните връзки спрямо инсталираните производствени мощности.

Трето, трябва да се положат по-големи усилия за разходоефективно намаляване на енергоемкостта на икономиката и да се постигнат икономии на енергия от подобрените енергийни характеристики на сгради, продукти и процеси. Насроченият за 2014 г.

¹⁶ COM(2014) 23, C(2014) 267.

преглед на политиките за спестяване на енергия ще даде по-голяма яснота относно бъдещите действия и цели в тази област.

3. ЕВРОПЕЙСКО УПРАВЛЕНИЕ ЗА РАМКАТА ЗА 2030 Г.

3.1. Национални планове за конкурентоспособна, сигурна и устойчива енергетика

Макар че държавите членки се нуждаят от гъвкавост, за да изберат политики, които най-добре отговарят на техните национални енергийни миксове и предпочитания, тази гъвкавост трябва да бъде съвместима с по-нататъшната пазарна интеграция, повишената конкуренция и постигането на целите на равнище ЕС във връзка с климата и енергията.

Комисията счита, че е необходимо да се опростят и рационализират сегашните отделни процеси за докладване относно енергията от възобновяеми източници, енергийната ефективност и намаляването на емисиите на парникови газове за периода след 2020 г. и да се разполага с консолидиран с държавите членки процес за управление. Изпълнението на съответните цели ще бъде постигнато чрез съчетание от мерки на съюзно и национално равнище, описани в националните планове за конкурентоспособна, сигурна и устойчива енергетика, които ще:

- гарантират изпълнението на целите на политиката на ЕС във връзка с климата и енергетиката;
- осигурят по-голяма съгласуваност на подходите на държавите членки;
- спомогнат за по-нататъшната пазарна интеграция и конкуренцията;
- предоставят сигурност за инвеститорите за периода след 2020 г.

Тези планове следва да определят ясен подход за постигане на вътрешните цели по отношение на емисиите на парникови газове в секторите извън обхвата на СТЕ, енергията от възобновяеми източници, икономии на енергия, енергийната сигурност, научните изследвания и иновациите, както и във връзка с други важни решения, като например за ядрената енергия, шистовия газ, улавянето и съхранението на въглероден диоксид. Изрично посочените цели следва да бъдат: да се гарантира по-голяма сигурност за инвеститорите и по-голяма прозрачност, както и да се повиши съгласуваността, координацията в ЕС и наблюдението, включително оценка на тези планове спрямо целите на равнище ЕС във връзка с климата и енергетиката и на постигнатия напредък по целите за вътрешния енергиен пазар и насоките за държавна помощ. Ще е нужна ясна структура на управление с повтарящ се процес, ръководен от Комисията, за оценка на плановете на държавите членки по отношение на тези общи проблеми и за отправяне на препоръки, когато е уместно.

Този процес може да се осъществи в следните три етапа.

Етап 1: Комисията ще разработи подробни насоки относно функционирането на новия процес на управление и съдържанието на националните планове в частност.

От важно значение ще бъде да се определят обхватът и целите на плановете и рамковите условия за тяхното изпълнение. Съдържанието следва да обхваща основните аспекти на планираната конкурентоспособна, сигурна и устойчива енергийна система и да показва техния принос за постигането на целите на съюзно равнище във връзка с климата и енергетиката. В плановете по-конкретно ще се описва как дадена държава членка възнамерява да постигне необходимото намаляване на емисиите на парникови

газове и ще се посочва количеството на енергията от възобновяеми източници и на спестената енергия, което държавата членка възнамерява да постигне през 2030 г., като се вземат предвид действащото законодателство и политиките на Съюза. Освен това в плановете следва да се изложат политиките, оказващи въздействие върху националния енергиен микс, като например нови ядрени мощности, внедряване на технологии за улавяне и съхранение на въглероден диоксид, преход към горива с по-ниски въглеродни емисии, развитие на местните енергийни доставки, плановете за развитие на инфраструктурата — например нови междусистемни връзки, национално данъчно облагане и схеми за подпомагане, които имат пряко или непряко влияние, разгръщането на интелигентни енергийни мрежи и др.

Етап 2: Подготовка на плановете на държавите членки чрез повтарящ се процес.

Консултацията със съседните държави следва да бъде ключов елемент при подготовката на плановете. Следва да се насърчават регионалните подходи (въз основа например на регионални електроенергийни групи), тъй като те ще допринесат за по-нататъшната пазарна интеграция вследствие на съвместни решения относно усвояването на възобновяемите енергийни източници, балансирането на пазарите, адекватността на производството и изграждането на междусистемни връзки. Сътрудничеството между държавите членки също така ще подобри рентабилността на инвестициите и ще повиши стабилността на мрежите.

Етап 3: Оценка на плановете и ангажиментите на държавите членки.

На третия етап Комисията ще извърши преглед на националните плановете, за да прецени дали действията и ангажиментите на отделните държави членки са достатъчни за постигане на целите на Съюза във връзка с климата и енергетиката. Ако даден план бъде сметен за недостатъчен, ще се осъществи по-задълбочен повтарящ се процес със съответните държави членки с цел да се подобри съдържанието му.

Като цяло Комисията счита, че прилагането на националните плановете следва да започне значително преди 2020 г., така че те да предоставят навременни насоки за действията на държавите членки за периода 2020—2030 г. и да стимулират инвестициите. Следва да се предвиди и поне едно актуализиране на националните плановете през периода до 2030 г., за да се вземат предвид променящите се обстоятелства, както и основателните очаквания на инвеститорите.

Независимо от прогнозираната взаимозависимост между този процес на управление и националните политики, докладвани в рамките на Европейския семестър, Комисията счита, че двата процеса, макар и допълващи се, следва да бъдат управлявани поотделно предвид различния и специфичен характер на областите на енергетиката и климата, както и различната периодичност на двата процеса. Може да се наложи структурата на управление да бъде определена по-късно в съответното законодателство, ако предвиденият подход на сътрудничество се окаже неефективен. Комисията ще разработи свои предложения за тази структура на управление, като вземе предвид становищата на Европейския парламент, държавите членки и заинтересованите страни.

3.2. Показатели и цели за конкурентоспособна, сигурна и устойчива енергетика

Макар че по-големият дял на енергията от възобновяеми източници и повишаването на ефективността на енергийната система ще допринесат както за конкурентоспособността, така и за сигурността на енергийните доставки (в допълнение към положителното въздействие върху емисиите на парникови газове и емисиите на вредни вещества), те не могат да гарантират достатъчен напредък по отношение на

всички аспекти на тези цели в периода до 2030 г. Необходимо е системно наблюдение по ключови показатели, за да се извърши оценка на напредъка и да се планира бъдещата намеса на политическо равнище. Тези показатели ще включват:

- разликите в цените на енергията между ЕС и основните му търговски партньори, установени въз основа на доклада относно цените на енергията и свързаните с нея разходи;
- диверсификацията на енергийния внос, като следва да се наблюдава и делът на енергията от местни енергийни източници в енергопотреблението през периода до 2030 г.;
- внедряването на интелигентни електроенергийни мрежи и разгръщането на междусистемните връзки между държавите членки, като се обърне особено внимание на връзките между държавите, които са най-далеч от изпълнението на вече договорената цел за осигуряване на равнище на електроенергийните междусистемни връзки, отговарящо на 10 % или повече от техния инсталиран производствен капацитет;
- свързването на енергийните пазари в рамките на ЕС въз основа на либерализирането на пазарите на газ и електроенергия, вече заложено в законодателството на ЕС;
- конкуренцията и концентрацията на енергийните пазари на национално равнище и в регионите с функциониращо свързване на пазарите на едро;
- технологичните иновации (разходи за НИРД, патенти на ЕС, конкурентоспособност по отношение на технологии спрямо трети държави).

Комисията ще представя периодично доклади и, когато е целесъобразно, съпътстващи мерки по тези показатели.

4. Ключови допълващи политики

4.1. Транспорт

В Бялата книга за транспорта¹⁷ се постави целта емисиите на парникови газове от транспортния сектор да се намалят с 60 % до 2050 г. в сравнение с 1990 г. и с около 20 % до 2030 г. в сравнение с емисиите през 2008 г. През периода 1990—2007 г. емисиите на парникови газове се увеличиха с 33 %, , но след това намаляха поради високите цени на нефта, по-голяма ефективност на леките пътнически автомобили и по-бавните темпове на растеж на мобилността. Очаква се тази тенденция да продължи до 2020 г., но след 2020 г. ще бъдат необходими по-големи усилия, за да се постигнат целите, заложени в Бялата книга.

За по-нататъшното намаляване на емисиите от транспорта ще е необходимо постепенна реформа на цялата транспортна система, насочена към по-добра интеграция между видовете транспорт, по-широко използване на алтернативи на автомобилния транспорт, по-добро управление на потоците движение чрез интелигентни транспортни системи, както и обширни нововъведения в технологиите за задвижване, навигация и алтернативни горива и последващото им внедряване. Тези действия ще трябва да бъдат подкрепени чрез проектиране на съвременна и съгласувана инфраструктура и по-интелигентно ценообразуване за ползването на инфраструктурата. Държавите членки

¹⁷ COM(2011) 144.

следва също така да обмислят начини, чрез които данъчното облагане на горивата и превозните средства може да подкрепи намаляването на емисиите на парникови газове в транспортния сектор в съответствие с предложението на Комисията за данъчното облагане на енергийните продукти¹⁸.

В международен план ЕС следва активно да участва в дейността на Международната организация за гражданско въздухоплаване с цел до 2016 г. да се създаде глобален пазарен механизъм в сектора на въздухоплаването, който да започне да функционира от 2020 г. Що се отнася до емисиите от морския транспорт, Комисията ще приложи своята стратегия за включване на сектора в политиките на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове¹⁹ и ще работи с Международната морска организация за изготвяне на глобален подход за постигане на необходимото намаляване на емисиите чрез най-подходящите за целта мерки.

4.2. Селско стопанство и земеползване

Секторите на селското стопанство, промените в земеползването и горското стопанство имат многобройни функции, като например производството на храни, фуражи, суровини и енергия, повишаване на качеството на околната среда и принос за ограничаване на последиците от изменението на климата и адаптирането към него. Всички тези сектори не само изпускат парникови газове в атмосферата, но и отстраняват такива от нея. Като пример могат да се посочат животновъдството и използването на торове, при които има изпускане на емисии, докато стопанисването на пасищата и мерките в областта на селското и горското стопанство могат да отстранят CO₂ от атмосферата.

Понастоящем тези емисии и отстранявания се разглеждат в различни части на политиката на ЕС в областта на климата. Емисиите, които не са на CO₂, се разглеждат в Решението за разпределяне на усилията, а емисиите и отстраняванията на CO₂, свързани със земеползването, са изключени от целта за намаляване на вътрешните емисии на ЕС, но се отчитат по международни ангажименти. С оглед да се гарантира, че всички сектори допринасят по разходоэффективен начин за усилията за ограничаване, селското стопанство, земеползването, промените в земеползването и горското стопанство следва да бъдат включени в целта за намаляване на емисиите на парникови газове за 2030 г. Ще бъде извършен допълнителен анализ с цел да се направи оценка на потенциала за ограничаване и да се определи най-подходящият политически подход, при който например да се използва бъдещо решение за разпределяне на усилията с оглед управление на емисиите на парникови газове извън обхвата на СТЕ или специален отделен стълб, или комбинация от двете. Наред с това съпътстващите политически мерки следва да се основават на опита в повишаването на екологосъобразността в рамките на общата селскостопанска политика и да осигуряват съгласуваност с други политики на Съюза.

4.3. Улавяне и съхранение на въглероден диоксид (УСВД)

Емисиите на парникови газове от енергоемки и въглеродноинтензивни отрасли трябва значително да се намалят в съответствие с дългосрочната цел на ЕС за парниковите газове. Тъй като вече са достигнати теоретично възможните граници за ефективността и свързаните с процеси емисии са неизбежни в някои сектори, УСВД може да се окаже единствената възможност за намаляване на преките емисии от промишлени процеси в

¹⁸ COM(2011) 169.

¹⁹ COM(2013) 479.

необходимия в по-дългосрочен план голям мащаб. Следователно през следващото десетилетие увеличените усилия за НИРД и демонстрациите с търговска цел на УСВД ще са от съществено значение за внедряването на УСВД в периода до 2030 г. Ще бъде необходимо ЕС да предостави благоприятна рамка посредством непрекъснато и засилено използване на приходите от търгове.

В сектора на енергетиката УСВД може да бъде ключова технология за енергопроизводство от изкопаеми горива, която да предостави както базовите, така и балансиращите мощности в електроенергийна система с растящ дял на енергията от променливи възобновяеми източници. Държавите членки със запаси от изкопаеми горива и/или с голям дял на изкопаемите горива в своя енергиен микс следва да подкрепят УСВД през периода преди търговската реализация, за да се понижат разходите и до средата на следващото десетилетие да стане възможно пазарното внедряване. Това трябва да включва развитието на адекватна инфраструктура за съхранение и пренос на CO₂, за което може да се използва финансиране от ЕС — например по Механизма за свързване на Европа и евентуалните последващи механизми.

4.4. Иновации и финансиране

По рамката за 2020 г. Стратегическият план за енергийните технологии (планът SET) доведе до увеличаване на инвестициите за НИРД в Съюза от 3,2 на 5,4 млрд. евро годишно и напредва към единна и интегрирана пътна карта за управление на бъдещите инвестиции. За периода 2014—2020 г. Съюзът увеличава инвестициите в свързаната с енергетиката и климата научноизследователска и развойна дейност, а по „Хоризонт 2020“ (новата програма на Съюза за научни изследвания и иновации) близо 6 млрд. евро ще бъдат предоставени за енергийната ефективност, за сигурни, чисти и нисковъглеродни технологии и за „интелигентни“ градове и общини. Ще бъдат предоставени повече средства и за финансови инструменти, публично-частни партньорства и проекти за малки и средни предприятия (МСП).

Независимо от това ЕС ще трябва да увеличи своите усилия за развитие на политиката по научните изследвания и иновациите в подкрепа на рамката в областта на климата и енергетиката в периода след 2020 г. Въз основа на напредъка по сегашния план за енергийните технологии следва вече да започнат обсъжданията относно най-подходящите действия в тази насока и съответните приоритети. Особено внимание следва да се обърне на ускореното намаляване на разходите по нисковъглеродните технологии (свързани с възобновяемите енергийни източници, енергийната ефективност и нисковъглеродните промишлени процеси в редица сектори) и тяхното бързо навлизане на пазара. Ударението следва да се постави върху увеличаване на инвестициите в широкомащабни демонстрационни инсталации, стимулиране на търсенето на новаторски технологии и осигуряване на подходящи регулаторни рамки на единния пазар. Има доказателства, че в резултат на усъвършенстването на новите енергийни технологии може да се очаква намаляване на разходите с между 30 % и 80 %

Тези дейности могат да включват използването на приходи, получени по СТЕ, за финансиране на демонстрационни проекти за нисковъглеродни технологии, обхващащи например възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност, и привличането на повече частни инвестиции чрез Европейската инвестиционна банка. Изготвените от промишлените сектори пътни карти за нисковъглеродна икономика показва категоричната необходимост от разработване и широкомащабна демонстрация на новаторски нисковъглеродни промишлени процеси, както и на нови

нисковъглеродни продукти с голяма добавена стойност. В съответствие с политиките на Съюза в областта на иновациите и промишлеността ще бъде проучена концепцията за разширена система NER300 като средство за насочването на приходите от СТЕ за демонстрация на новаторски нисковъглеродни технологии в секторите на промишлеността и производството на електроенергия. Част от приходите от търгове също могат да се използват за стимулиране на по-нататъшни мерки за ограничаване на емисиите на парникови газове — например за финансиране на сближаването и съгласуването на националните схеми за стимулиране в областта на възобновяемите енергийни източници или за разширяване на междусистемните връзки и разгръщане на интелигентните мрежи, като се обърне специално внимание на държавите членки, които са с по-малки възможности да правят инвестиции.

Ясно е, че държавите членки разполагат със значителни възможности съгласно приетите напоследък съюзни програми за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници и за повишаване на минималното равнище на енергийната ефективност. За периода 2014—2020 г. е предвидено финансиране от ЕС по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове, в които са заделени като минимум 23 млрд. евро за тематичната цел „Преход към нисковъглеродна икономика“. Това представлява значително увеличение на подкрепата на ЕС за масовото внедряване на решения за възобновяемите енергийни източници, енергийната ефективност, нисковъглеродния градски транспорт и интелигентните мрежи. Много по-голямо внимание следва да се обърне на структурирането и внедряването на нови (или рекапитализацията на съществуващи) финансови инструменти, което ще повиши доверието на инвеститорите, така че публичното финансиране ще може да се използва по-ефективно за привличане на частен капитал.

Трябва да започнат обаче обсъждания относно инструментите, които ще бъдат необходими за периода след 2020 г. за справяне с проблемите, свързани с климата и енергетиката, включително описаните в раздел 2.1 различни последици за държавите членки по отношение на разходите. От важно значение ще бъде и разработването на инструменти за финансов инженеринг и улесняването на достъпа на МСП до финансиране. Тези инструменти следва също така да дават възможност на регионалните и местните органи да инвестират в нисковъглеродни технологии и да използват такива, какъвто е понастоящем случаят с инициативата „Интелигентни градове“ на Съюза, по линия на която ще се оказва подкрепа на градове и региони за предприемането на амбициозни и новаторски мерки, насочени към постигане на 40 % намаляване на емисиите на парникови газове през 2020 г. чрез устойчивото използване и производство на енергия²⁰.

5. МЕЖДУНАРОДЕН КОНТЕКСТ

Новата рамка за 2030 г. трябва да да е съобразена с текущата международна ситуация и очакваните промени. Енергийната обстановка е в процес на сериозни промени. Ясно е, че в периода до 2030 г. търсенето на енергия ще нарасне в световен мащаб — особено в Азия, като се прогнозира голям растеж на вноса на въглеродороди в държави като Китай и Индия. Очаква се увеличеното търсене на енергия частично да бъде покрито чрез разработването на нови ресурси, станало възможно благодарение на технологичния напредък (за дълбокоморски ресурси, усъвършенствани технологии за оползотворяване на отпадъците, нетрадиционни ресурси), и съответната географска

²⁰

<http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>

диверсификация на производството и търговските маршрути (по-специално за втечен природен газ). Тези промени оказват значително въздействие върху търговските потоци и цените на енергията и ще засегнат ЕС поради неговата силна зависимост от внос. Същевременно глобализацията на енергийните потоци и нарасналото разнообразие от международни участници създава тласък за разработването на нов и основан на правила подход за управление на енергетиката в световен мащаб.

Усилията за намаляване на емисиите на парникови газове от страна на международните партньори на Съюза са на различно равнище. Подходът „отдолу нагоре“ при ангажиментите в рамките на процеса Копенхаген—Канкун беше значителна, макар и недостатъчна стъпка напред към по-приобщаващ режим, по който Китай, Индия, Бразилия, САЩ, ЕС и повече от 100 държави (отговорни за над 80 % от емисиите в световен мащаб) се обвързват със съвместни и конкретни политики във връзка с климата. Като цяло обаче досегашните действия във връзка с климата бяха разпокъсани и пригодени към специфични икономически условия. Тридесет и осем развити страни, включително ЕС, държавите членки и Исландия, поеха правно обвързващи ангажименти за втория период по Протокола от Киото за средно намаляване на емисиите с най-малко 18 % спрямо равнището от 1990 г. Въпреки че този показател е с единица по-голям, отколкото за първия период на задължения, Япония, Нова Зеландия и Руската федерация не поеха нови ангажименти.

Карте 3: Международен напредък в намаляването на емисиите на парникови газове

През 2012 г. световните емисии на въглероден диоксид се увеличиха с 1,1 %, т.е. с по-нисък темп от средногодишното увеличение с 2,9 % през последното десетилетие. Сега най-големите източници на емисии на CO₂ са Китай (29 % общите емисии), Съединените американски щати (16 %), ЕС (11 %), Индия (6 %), Руската федерация (5 %) и Япония (3,8 %).

От 1990 г. насам емисиите на CO₂ в Китай отбелязаха значително увеличение — с около 290 %, като в сравнение с 2005 г. то представлява около 70 %. Сега емисиите на глава от населението почти се изравниха с тези за ЕС — приблизително 7 тона.

През 2012 г. емисиите на CO₂ в САЩ намаляха с 4 % и се понижиха с повече от 12 % спрямо 2005 г. Емисиите на глава от населението обаче са много по-високи — 16,4 тона през 2012 г. Значителното понижение на емисиите се дължи главно на експлоатацията на местния шистов газ, който измести въглищата в сектора на производство на електроенергия.

В Индия емисиите през 2012 г. нараснаха с 6,8 % или с 53 % през периода 2005—2012 г. и с 200 % спрямо 1990 г., но въпреки това емисиите на глава от населението — под 2 тона, все още са много по-ниски, отколкото в ЕС.

В Япония емисиите не се промениха през периода 2005—2012 г., но са увеличени спрямо 1990 г. и е налице възходяща тенденция. Неотдавна Япония значително намали мащаба на своите планове за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г. в рамките на преглед на енергийната политика след ядрената авария във Фукушима. Подобни решения бяха взети също в Австралия и Канада.

Понастоящем Китай е — заедно с ЕС — най-големият инвеститор в производството на енергия от възобновяеми източници и пусна в действие редица регионални системи за търговия с емисии, обхващащи основни икономически региони, с оглед да се изгради национална система, като приоритети са справянето с локалното замърсяване на

въздуха и енергийната сигурност. В САЩ емисиите на парникови газове се понижиха в съответствие с целта на страната за намаляването им със 17 % до 2020 г. спрямо 2005 г., като за това спомогна не само преминаването от въглища към газ, но и въвеждането на по-строги норми за емисиите на CO₂ от автомобили, увеличеното използване на енергия от възобновяеми източници и големите инвестиции на активния частен сектор в нови технологии и иновации. В Бразилия бе постигнат напредък в спирането на широкомащабното обезлесяване. Понастоящем ЕС е световен лидер в областта на нисковъглеродните технологии, но други големи и бързо развиващи се икономики определени, че е в техен стратегически интерес да се конкурират на тези нови пазари. Подновените амбиции във връзка с климата и енергетиката ще дадат възможност на Европа да запази своето стартово предимство в тези бързо разрастващи се световни пазари.

Като цяло се запазва значително разминаване в равнището на амбиция между планираното и действията, необходими за ограничаване на глобалното затопляне до по-малко от 2°C²¹. По тази причина страните по Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата (РКООНИК) започнаха през 2011 г. процес, насочен към сключването на ново международно споразумение в Париж през декември 2015 г., което да е приложимо за всички страни и да обхваща периода след 2020 г. Страните следва да имат готовност да внесат до първото тримесечие на 2015 г. предложения за своя принос, така че да се разполага с достатъчно време той да бъде обсъден и оценен спрямо договорената цел за ограничаване на глобалното затопляне до по-малко от 2°C. Съюзът следва да има готовност да изпълнява своята роля и да предприема по-нататъшни амбициозни действия за намаляване на своите емисии на парникови газове, насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници и повишаване на енергийната ефективност. Тези действия са в наш собствен интерес, но следва да припомним нашите международни партньори да прилагат подобни мерки за справяне с глобалните предизвикателства, свързани с изменението на климата. Засилените международни действия ще спомогнат също така за запазване в дългосрочен план на конкурентоспособността на индустриалната база на Съюза.

6. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Комисията счита, че ключовите елементи на новата рамка за 2030 г. в областта на климата и енергетиката следва да включват: цел за намаляване на парниковите газове на равнище ЕС, разпределена справедливо между държавите членки под формата на задължителни национални цели, реформа на схемата за търговия с емисии, цел на равнище ЕС за дела на енергията от възобновяеми източници и нов процес за европейско управление за политики в областта на климата и енергетиката, основан на планове на държавите членки за конкурентоспособна, сигурна и устойчива енергетика. Енергийната ефективност ще продължи да играе значителна роля в постигането на целите на Съюза във връзка с климата и енергетиката и ще бъде предмет на преглед, който трябва да приключи по-късно през 2014 г.

Комисията приканва Съвета и Европейския парламент да подкрепят до края на 2014 г. предложението ЕС да се ангажира до началото на 2015 г. с намаляване на емисиите на парникови газове с 40 % в рамките на преговорите, които ще приключат в Париж през декември 2015 г. Съюзът следва също така да е подготвен за положителен принос към

²¹ UNEP (Програма на ООН по околната среда): The Emissions Gap Report (Доклад за разминаването по отношение на емисиите), 2013 г.

срещата на високо равнище, организирана от генералния секретар на ООН през септември 2014 г.

Комисията също така приканва Съвета и Европейския парламент да одобрят като цел на равнище на ЕС постигането до 2030 г. на най-малко 27 % дял на енергията от възобновяеми източници в енергопотреблението в ЕС — това трябва да се извърши чрез ясни ангажименти, решението за които е взето от самите държави членки, с помощта на засилени механизми за изпълнение и показатели на равнище ЕС.

Комисията също така приканва Съвета и Европейския парламент да одобрят нейния подход по отношение на бъдещите политики в областта на климата и енергетиката и предложението ѝ за въвеждане на опростена, но ефективна система за управление с оглед да се постигнат целите във връзка с климата и енергетиката.