

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 8.3.2011
SEC(2011) 280 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

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

Европейски план за енергийна ефективност — 2011 г.

SEC(2011) 277 окончателен
SEC(2011) 275 окончателен
SEC(2011) 276 окончателен
SEC(2011) 278 окончателен
SEC(2011) 279 окончателен
COM(2011) 109 окончателен

Европа може да намали своето първично енергопотребление в 2020 г. с 20 % просто чрез прилагането на икономически ефективни мерки за енергоспестяване¹. Това би направило европейската икономика по-конкурентноспособна и би създало работни места и нови стопански възможности. Европейските граждани биха плащали по-малки енергийни сметки, с което би се намалил броят на бедните в енергийно отношение домакинства. Енергийната ефективност е свързана също с по-добро използване на енергийните ресурси и намаляване на зависимостта от внос на енергия. По-малкото енергопотребление означава снижение на емисиите на CO₂ и на други вредни емисии, по-малко въздействие върху екосистемата и по-добро качество на живота на хората. Енергийната ефективност и енергоспестяванията са полезни за икономиката на ЕС като цяло, за държавите-членки, фирмите и частните лица.

1. В КАКВО СЕ СЪСТОИ ПРОБЛЕМЪТ?

На пролетната сесия на Съвета в 2007 г. държавните глави и ръководители на правителства от ЕС изтъкнаха *„необходимостта да бъде подобрена енергийната ефективност в ЕС, така че да бъде постигната целта за намаление с 20 % на енергопотреблението в ЕС спрямо прогнозното енергопотребление за 2020 г.“*².

ЕС, обаче, **изоставя от графика** за цялостното реализиране на тези икономически ефективни енергоспестявания. Прогнозите по сценария за енергийната ефективност PRIMES 2009 показват прекъсване на тенденцията за все по-голямо повишаване на енергопотреблението, но относителното понижаване на енергопотреблението спрямо по-ранни прогнозни данни би възлизало само на около 9 % през 2020 г. Следователно, ако ЕС не **удвои своите усилия** в областта на енергийната ефективност, няма да бъде постигната целта за намаление с 20 % на енергопотреблението и няма да бъдат реализирани съответните ползи за икономиката, обществото и околната среда.

Причините за недостатъчния напредък са неуспехите на пазарното действие (като например недостатъчните ценови сигнали, разделението на стимулите, несиметричната информация, липсващите или непълни пазари и високите инвестиционни разходи), както и регулаторните неуспехи (като например липсата на цялостни политически рамки, недостатъчното привеждане в изпълнение и ниското равнище на амбициите). Ефектът на отскока (rebound effect — възстановяване на предишното ниво на консумация след реализирана икономия) също представлява предизвикателство, което обаче е трудно да бъде управлявано на равнището на ЕС, тъй като е свързано с поведението и свободния избор на отделните личности.

¹ Това е изяснено например в следните публикации: Fraunhofer ISI *et al.* 2009: Study on Energy Savings Potentials in EU Member States, Candidate Countries and EEA Countries (Проучване на потенциалите за енергоспестяване в държавите-членки на ЕС, кандидатстващите страни и страните от ЕИП); Action Plan for Energy Efficiency: Impact Assessment (План за действие за енергийна ефективност: Оценка на въздействието) SEC(2006)1174; Lechtenböhmer и Thomas, Wuppertal Institute, 2005: The mid-term potential for demand-side energy efficiency in the EU (Средносрочен потенциал за подобряване на енергийната ефективност при потреблението на енергия в ЕС).

² 7224/1/07 REV 1

2. СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ПОЛИТИКИ СА НЕДОСТАТЪЧНИ

За преодоляване на горепосочените ограничения и за реализация на ползите от енергийната ефективност **бяха възприети редица политики на европейско и национално равнище.**

В Плана за действие в областта на енергийната ефективност (ЕЕАР) от 2006 г. бе формулирана широкообхватна рамка за следваната политика **на европейско равнище**, включваща 85 мерки, която доведе до приемането на над 20 законови мерки и на много инициативи с пожелателно-правен характер. Оценката на ЕЕАР показва, че голямата част от мерките са изпълнени, или в процес на изпълнение. Постигната е целта ЕЕАР да се превърне във важна движеща сила за възприемането на амбициозни политики на европейско, национално и местно равнище. От друга страна, обаче, ЕЕАР не бе предназначен да осигури цялостна реализация на потенциала за енергоспестяване и поради това е необходимо този план да бъде актуализиран.

Редица политики бяха приети също и от **държави-членки**, но те не биха били достатъчни за преодоляване на недостига на енергоспестяване. Първите национални планове за действие в областта на енергийната ефективност (NEEAPs), които държавите-членки представиха в изпълнение на съответното си задължение по Директивата за енергийните услуги, дават добра представа за много от политиките, които държавите-членки провеждат за реализиране на своя потенциал за енергийна ефективност и енергоспестяване³. Направената от Комисията оценка на тези национални планове показва какъв е постигнатият напредък във всяка държава-членка. Заключение от оценката е, че при все че много от националните планове съдържат съгласувани и широкообхватни стратегии за постигане на междинните и окончателните цели, в някои от тях се проявява мислене „на парче“, като са събрани фрагментарни мерки за енергийна ефективност.

3. ЕС ИМА ВАЖНА РОЛЯ

Правото на ЕС да предприема действия в областта на енергийната ефективност и енергоспестяванията е формулирано в Договора за функционирането на европейския съюз, член 194, параграф 1. Въпреки че голяма част от отговорността остава в компетенцията на държавите-членки, **правото на ЕС да предприема действия в тази област е въведено поради важното значение на енергийната ефективност и енергоспестяванията във връзка с постигането на целите на ЕС по отношение на изменението на климата, сигурността на енергийните доставки, конкурентноспособността и защитата на околната среда.** За постигането на тези цели се изисква координирана дейност и съгласувана политика в областта на енергийната ефективност и енергоспестяванията. По тази причина, ЕС има роля в следните дейности:

- Задаване на минималнодопустими изисквания в областите, където евентуални индивидуални мерки на държавите-членки биха създали риск за изкривяване на вътрешноевропейския пазар.

³ Първоначално срокът за предаване националните планове за действие в областта на енергийната ефективност (NEEAPs) бе по средата на 2007 г., но много от тях бяха подготвени със закъснение и представени към средата на 2008 г.

- Формулиране на обща рамка, създаваща основа за съгласувани помежду си и взаимно усилващи своето действие механизми, като в същото време се запазва отговорността на държавите-членки за определянето на конкретните равнища на показателите, които трябва да бъдат постигнати.
- Създаване на платформа за обмен на най-добри практики и стимулиране на изграждането на капацитет.
- Използване на инструменти на ЕС за насърчаване на енергийната ефективност, например чрез предоставяне на финансиране, и за нейното насочване и включване в други провеждани политики.
- Утвърждаване в международен план на водещата роля на ЕС в тази област — една дейност, която е полезна също и за съответните фирми в ЕС.

4. ОСНОВНИ ЦЕЛИ НА РАЗГЛЕЖДАНАТА ПОЛИТИКА

Генералната цел на разглежданата политика, формулирана от лидерите на ЕС, е да се подобри енергийната ефективност в ЕС, така че да може да се постигне целта за намаляване на енергопотреблението в 2020 г. с 20 % спрямо съответното прогнозно енергопотребление, посочено от Комисията в нейната Зелена книга за енергийната ефективност⁴. Тази цел е в съответствие с цялостната енергийна политика на ЕС. Подобряването на енергийната ефективност представлява съществен елемент от новата европейска стратегия „Енергетика 2020“⁵.

От една по-обща гледна точка, енергийната ефективност допринася за изпълнението на по-широки инициативи за постигане на политическите цели в областта на изменението на климата и за стимулиране на икономическото възстановяване и постигането на интелигентен, устойчиво развит и приобщаващ растеж, както е посочено в *Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж*⁶.

5. АНАЛИТИЧЕН ПОДХОД

Целта на настоящата Оценка на въздействието бе **да се анализират постиженията и предизвикателствата** във връзка със съществуващите политики и тенденциите в областта на енергопотреблението, както и да се прецени доколко **съществуват възможности за допълнително действие на равнището на ЕС**.

Анализът бе пропорционален на предвидената в самия политически документ степен на навлизане в подробности. Доколкото конкретните мерки ще бъдат разработвани в бъдеще и ще бъдат придружени от самостоятелни оценки на въздействието, когато това е необходимо, настоящата оценка бе направена главно на база качествени показатели.

⁴ COM(2005) 265: Спестяване на 370 млн. т н.е. първична енергия в 2020 г. спрямо сценария на базовата линия, съдържащ прогнозни данни за потреблението на първична енергия. Базовата линия бе актуализирана в 2007 г., за да се отчете присъединяването на две нови държави-членки.

⁵ COM(2010) 639 окончателен

⁶ COM(2010) 2020 окончателен

Където това бе възможно, обаче, бяха включени и количествени примери относно подобни политики, или общи изчисления на възможните въздействия.

В анализа се разглежда, първо, кой е най-добрият начин за предприемане на мерки на европейско равнище по отношение на енергийната ефективност, и второ, какви видове инструменти в рамките на провежданата от ЕС политика са необходими за подпомагане на държавите-членки да реализират своя потенциал за енергоспестяване.

Бяха анализирани три основни политически алтернативи: (i) задаване само на цели, като бъдат оставени държавите-членки да разработят необходимото съчетание от политики; (ii) не се задават цели, но се разработват политически инструменти на ЕС и се приканват държавите-членки да прилагат и/или допълнят тези инструменти; (iii) широкообхватна политическа рамка на равнище държава-членка (включително с общи и конкретни цели), като в същото време ЕС разработва свои политически инструменти, с които да подпомага държавите-членки.

След този общ анализ, за всеки от секторите (т.е. за жилищните и обществените сгради, транспорта, промишлеността и енергетиката) бяха анализирани различни политически инструменти (доброволни, регулаторни, осигуряващи финансиране, насочени към постигане на общественото осъзнаване на въпроса, или във връзка с повишаване на квалификацията), с цел да се установи дали би било необходимо прилагането на тези инструменти на равнище ЕС за постигането на съответните цели във всеки от секторите. Изборът на най-добрите варианти се основава на постигнатия напредък по съществуващите политики и на оценката на оставащите препятствия, общоевропейските ползи, възможното въздействие, ефикасност, ефективност и съгласуваност.

6. ИЗВОДИ: ПРЕДПОЧЕТЕН ВАРИАНТ ЗА НОВА ПОЛИТИЧЕСКА РАМКА

Предпочетен генерален политически подход

От съществено значение е да се разработи съгласувано съчетание от политики на равнище държава-членка, с ясни, прости и измерими цели. Чрез добре координирани мерки на равнище ЕС би могло да се създаде необходимата рамка за държавите-членки, на чиято основа те да развият своите дейности. Комисията би могла да предложи индивидуални мерки за всеки сектор, които биха формирали такава обща рамка и също биха подпомогнали държавите-членки при разработването на техните собствени инструменти.

Този подход би довел до реализация на икономически ефективния потенциал и би способствал за преодоляване на някои съществени препятствия, като например фрагментарността на провежданите в тази област политики и липсата на политически ангажимент и предсказуемост. Също така, той би осигурил разглеждане на възможните синергии между отделните политики.

В допълнение към това, Комисията би могла да проучи кой е най-добрият подход за задаването на съответните цели и за тяхното взаимодействие с други политически инструменти (по-специално целите в областта на климата). Тя би могла да предложи на националните планове за действие в областта на енергийната ефективност (NEEAPs) да бъде даден статут на ключови документи. Един засилен и имащ разширен обхват (така че да включва всички видове енергийни доставки и всички енергопотребяващи сектори) национален план за действие в областта на енергийната ефективност би могъл да придаде голямо политическо значение на енергийната ефективност и да служи за

двигател на желания процес. Освен това, с цел да се увеличи участието на местните власти, предлага се да продължи дейността по успешния модел на Спогодбата на кметовете (Covenant of Mayors), която бе организирана с подкрепата на Комисията, така че тази спогодба да продължи да се разраства и да реализира своя потенциал.

Предпочетен път за развитие в жилищния сектор и сектора на услугите

При анализа бе направен изводът, че за да бъде преодоляно предизвикателството на недостатъчно големите проценти на реновирането на сгради, не е необходимо да се прилага по-нататъшно засилване на настоящата политическа рамка за сградите (Вариант A3a), тъй като неотдавнашното изменение на нормативната уредба (и по-специално на Директивата за енергийните характеристики на сградите) е достатъчно амбициозно и вниманието сега трябва да бъде насочено към нейното прилагане. Не такъв, обаче, е случаят при изискванията за продуктите. С цел да се увеличи разпространението на енергоефективни продукти, необходимо е по-нататъшно разширение на обхвата на екологосъобразното проектиране и на енергийното етикетирание, така че да бъдат включени повече групи продукти, особено в сектора на обществените сгради, както и някои строителни елементи — например прозорците (Вариант A3b). Това би допринесло за създаването на пазари за енергоефективни продукти и материали.

Мерките в областта на финансирането са от съществено значение за преодоляване на ограниченията при набавянето на средства за големи инвестиции, както и донякъде във връзка с проблема собственик—наемател. Ограничените финансови ресурси на равнището на ЕС биха могли да бъдат специално насочени към предоставянето на техническа помощ на държавите-членки и местните власти, а също така и да осигуряват подкрепа по отношение на споделянето на риска и проектните гаранции (Вариант A4a). В условията на икономическата криза не може да се очаква насочването на допълнителни публични финансови средства в областта на енергийната ефективност, поради което от съществено значение е инструментите да са ориентирани към по-успешно привличане на финансиране от трета страна. Мерките, чрез които би могло да се постигне по-голямо ангажиране на частни инвеститори са: задълженията за енергоспестяване от страна на енергийните доставчици и дистрибутори (Вариант D3d), както и подкрепата за създаването на дружества за енергийни услуги — ESCO (Вариант D5). Също така, като полезно се счита въвеждането на някои условия за енергийна ефективност при предоставянето на публична финансова помощ (Вариант A4b).

Продължаващата липса на работна сила с квалификация в областта на енергийната ефективност в строителния сектор, която се дължи на недостатъчното развитие на съответните пазари, представлява едно от основните нетехнически и нефинансови препятствия за реализацията на оптимални енергийни реновирания на сгради, както и за монтажа в тях на съответни инсталации. В това отношение, на равнището на ЕС би могло да се организира създаването на инструменти, които да бъдат ползвани от държавите-членки (например за разработване на национални пътни карти за повишаване на квалификацията, на учебни програми, на схеми за акредитация и сертификация), както и създаването на платформи за обмен на най-добри практики.

Биха били полезни и би могло да се приложат и допълнителни мерки за подобряване на общественото осъзнаване на въпроса (A5) и за увеличено доброволно участие на частни фирми (Вариант A2), при положение че има достатъчно ресурси за тази цел, тъй като ролята на ЕС е ограничена и такива мерки са главно в полето на дейност на държавите-членки и местните власти.

Предпочетен път за развитие в транспортния сектор

Прогнозното увеличение на енергопотреблението в транспортния сектор в периода до 2020 г. е най-голямо в сравнение с останалите сектори. За да може да се реализира неизползваният потенциал за енергоспестяване е необходима подкрепа за трансформиране на транспорта чрез въвеждане на по-ефективни транспортни средства, видове транспорт и начини на ползването му. Тъй като предстои публикуването на Бяла книга за транспорта, в която ще бъде изтъкнато значението на една по-голяма декарбонизация и ресурсна ефективност на този сектор, в настоящата Оценка на въздействието не са анализирани съответни варианти.

Предпочетен път за развитие в промишлеността

При все че в промишлеността са реализирани най-големите подобрения на енергийната ефективност, все още съществува потенциал за допълнителни усъвършенствания. Чрез политиките на ЕС вече донякъде са взети мерки по отношение на някои въздействия на този сектор върху околната среда. Ето защо, целта по отношение на промишлеността е да се подкрепя реализацията на неизползвания досега потенциал за енергийна ефективност, като в същото време се запазва съгласуваност със съществуващите политически инструменти (например със Схемата за търговия с емисии и новата Директива за промишлените емисии). Препятствията в този сектор са свързани главно с липсата на силни ценови сигнали, липсата на осъзнаване и на достатъчно възможности за повишаване на квалификацията (особено за малките и средни предприятия), както и липсата на дългосрочно политическо планиране, която създава увеличено усещане за риск и възпира фирмите от реализирането на инвестиции.

Въз основа на анализа на възможните подходи бе направен изводът, че би могло да се разработят допълнителни нормативни инструменти, които да са в съответствие с горепосочената цел и с прилаганата политика (Вариант C3). За тази цел би могло да бъдат предложени повече мерки за прилагане в рамките на Директивата за екологосъобразното проектиране, които да обхванат някои често използвани в промишлеността продукти (например големите помпи или пещите). По отношение на изработваните по поръчка съоръжения и системи би могло да се въведат стандарти със специфични за съответните видове съоръжения изисквания за енергийна ефективност. Също така, би могло да се въведат за големите потребители на енергия някои изисквания в областта на енергийното управление (например за енергийни одити). На малките и средните предприятия биха могли да се предоставят информационни комплекти и помощ по отношение на управлението на тяхното енергопотребление (Вариант C5).

Важен фактор за организирането на проекти в промишлеността биха могли да бъдат задълженията за енергоспестявания, ако те бъдат наложени на енергийни фирми (Вариант D3d), както и насърчаването на дружествата за енергийни услуги — ESCO (Вариант D5).

Мерките за подобряване на осъзнаването (Вариант C4) и увеличението на доброволните ангажменти на частни фирми (Вариант C2) биха били полезни и би могло да се приложат при наличие на достатъчно ресурси. При все това, ролята на ЕС в тази област е ограничена и такива мерки са главно в полето на дейност на държавите-членки и местните власти.

Предпочетен път за развитие в енергетиката

Понастоящем средният к.п.д. на генериращите мощности е чувствително под съответните стойности при най-добрите налични технологии. Главната причина за това е липсата на достатъчно силни ценови сигнали във връзка с вземането на инвестиционни решения за изграждането на нови мощности и за затварянето на старите. Схемата за търговия с емисии при своята трета фаза ще има известно въздействие по този въпрос във връзка с включените в нея инсталации. Ето защо, не би било уместно да се предлагат допълнителни регулаторни инструменти, без да се знае какви ще са нейните конкретни ефекти. От друга страна, обаче, като се има предвид нарастващият брой на малките генериращи инсталации, би могло да се проучи необходимостта от допълнителни регулаторни инструменти за осигуряването на висока ефективност на тези инсталации.

Също така, не се използва пълният потенциал за оползотворяване на отпадна топлина или за утилизация на енергия. Анализът показва, че би могло да бъдат разработени допълнителни регулаторни мерки за насърчаване на когенерацията и на топлофикационните инсталации и инсталациите за селищно охлаждане, след допълнителен анализ и възможно преразглеждане на основната политическа рамка в тази област (т.е. на Директивата за когенерацията — Вариант D3b).

Важна роля за насочване към подобрения на енергийната ефективност на енергийните мрежи, насърчаване на интелигентните енергийни мрежи и на интелигентните измервателни системи, даващи възможност за регулиране на върховото потребление и за оптимизация на енергопроизводството и енергопотреблението биха могли да имат националните регулаторни органи. Това би могло да се организира чрез предоставянето на тези органи на допълнителни правомощия (Вариант D3c).

Енергийните фирми разполагат с важна информация за енергопотреблението на техните клиенти, но не са заинтересовани да я използват за намаляване на енергопотреблението им, тъй като по този начин биха намалили своите приходи. Това би могло да се преодолее чрез въвеждането на схеми със задължения за енергоспестяване, които биха осигурили при известно краткосрочно увеличение на разходите за енергия реализирането на икономически най-ефективните дългосрочни мерки за енергоспестяване (Вариант D3d). Необходимо е да бъдат по-подробно проучени най-добрите методи за създаването на такива схеми. С оглед да се избегнат отрицателни взаимодействия със Схемата за търговия с емисии, сертификатите за енергоспестяване не би трябвало да могат да се търгуват в рамките на Схемата за търговия с емисии.

Обикновено ръководствата на енергийните фирми са добре запознати с възможностите за енергоспестявания в техните фирми. От друга страна, обаче, специфичният подотрасъл, който се нуждае от допълнителна подкрепа чрез предоставянето на информация, указания и чрез обмен на най-добри практики, е подотрасълът на дружествата за енергийни услуги — ESCO (Вариант D5). Доброволните споразумения също биха могли да породят енергоспестявания и би следвало да бъдат разгледани като възможна мярка (Вариант D2).

Ще бъдат ли предпочетените мерки достатъчни за постигане на целта за 20 % енергоспестяване?

Предпочетените варианти осигуряват широк набор от инструменти за подпомагане, които биха подобрили оползотворяването на потенциала за енергоспестяване и свързаните с това ползи, както и съзряването на пазарите за енергийна ефективност. Не бе възможно да се използват количествени показатели при оценката на всички варианти, но от тези от тях, които бяха оценени количествено, може да се заключи, че съществуват добри възможности за преодоляване на недостига на енергоспестяване. Разбира се, конкретните резултати ще зависят от степента на амбициозност на регулаторните и нерегулаторните инициативи, както и от темпа на тяхната реализация. Ето защо, от съществено значение е да се проведе оценка и може би актуализация на Плана по средата на плановия период, за да се осигури полагането на непрекъснати усилия за подобряване на енергийната ефективност.