



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.3.2013
COM(2013) 175 final

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

Доклад за напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници

{SWD(2013) 102 final}

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

Доклад за напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива 2009/28/ЕО относно енергията от възобновяеми източници („Директивата“) създава европейска рамка за насърчаването на енергията от възобновяеми източници, определяща задължителни национални цели за енергията от възобновяеми източници за постигане на 20 % дял на енергията от възобновяеми източници в крайното потребление на енергия, както и на 10 % дял на енергията от възобновяеми източници в транспорта до 2020 г. Тези цели са водещи цели на стратегията „Европа 2020“ за растеж, тъй като те допринасят за промишлените нововъведения и технологичната водеща роля на Европа, както и за намаляване на емисиите, подобряване на сигурността на нашите енергийни доставки и намаляване на зависимостта ни от внос на енергия. В директивата също така се изисква опростяването на административните режими, които стоят пред енергията от възобновяеми енергийни източници (ВЕИ), както и подобрения в електроенергийната мрежа, за да се улесни достъпът до електроенергия от ВЕИ. С нея се създаде всеобхватна схема за устойчиво развитие по отношение на биогоривата и течните горива от биомаса със задължителни изисквания за мониторинг и докладване. Необходимо е всички биогорива, които се използват за съответствие с целта от 10 % и за които се ползва национално подпомагане, да бъдат в съответствие със схемата.

Целта на настоящия доклад е да се направи оценка на напредъка на държавите членки в насърчаването и използването на енергия от възобновяеми източници по пътя към постигането на целите за 2020 г. и да се докладва относно устойчивото развитие на биогоривата и течните горива от биомаса, потреблявани в ЕС и въздействието на това потребление в съответствие с директивата¹. Оценката обхваща последните развития и се основава на най-новите данни на Евростат за енергията от ВЕИ (за 2009 г. и 2010 г.), докладите на държавите членки за напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници, представени на Комисията през 2011 г.², собственото проучване на Комисията, както и на проучвания, осъществени за Комисията³.

Както е подробно изложено по-долу, добива се впечатление за по принцип стабилен първоначален старт на равнището на ЕС, но с по-бавно от очакваното премахване на основните пречки пред растежа на енергията от ВЕИ, като в определени държави членки са необходими допълнителни усилия. Отклоненията от националните планове увеличават регулаторния риск, пред който са изправени инвеститорите, като все още има непреодолени пречки, които трябва да са, но все още не са, преодолені посредством прилагането на Директивата относно енергията от възобновяеми

¹ По-конкретно член 17, параграф 7, член 18, параграф 2, член 18, параграф 9 и член 23, параграфи 1—6.

² Двугодишни доклади на държавите членки за напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници (2011 г.): http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/2011_en.htm

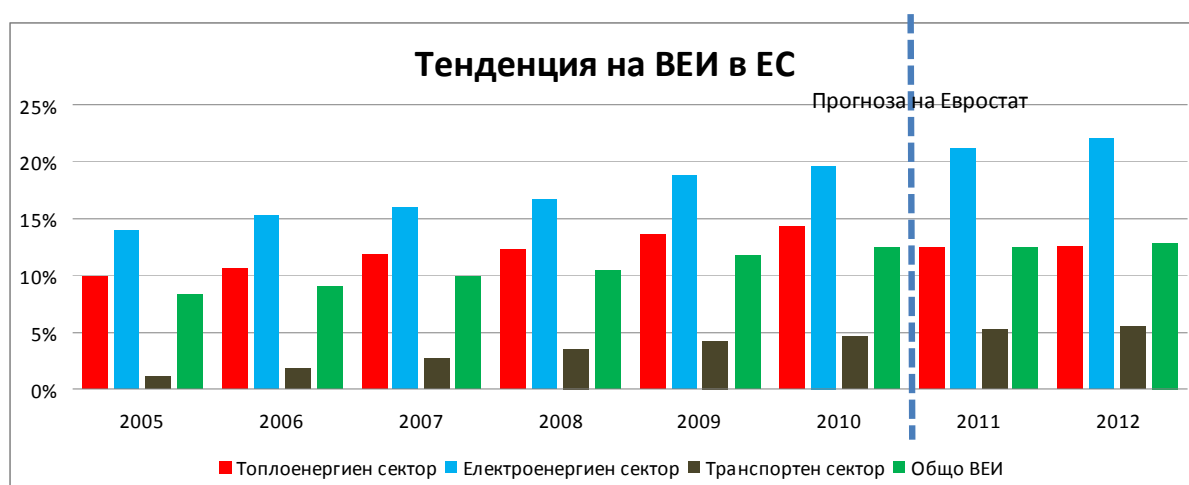
³ *Напредъкът в областта на енергията от възобновяеми източници и устойчиво развитото производство на биогорива, ECOFYS и др., 2012 г.*
http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/xxxxx_en.htm.

източници. На равнището на ЕС и на държавите членки са необходими допълнителни усилия по отношение на административното опростяване и яснотата на процедурите по планиране и предоставяне на разрешения, а също и за развиване и експлоатация на инфраструктурата. Също така са необходими допълнителни усилия по отношение на подхода към и включването на производството на енергия от възобновяеми източници в електроенергийната система. Общите икономически условия в ЕС понастоящем, заедно с предизвикващите смущения промени в схемите за подпомагане на енергията от възобновяеми източници (отново повишаващи регулаторния риск), потвърждават заключението, че ще са необходими допълнителни мерки на нивото на държавите членки, за да няма отклоняване от пътя и да бъдат постигнати целите. Преодоляването на тези пречки ще допринесе значително за икономически ефективното разгръщане на енергията от възобновяеми източници и за постигането на целите на ЕС. Технологичното развитие и намаляването на разходите също са от критично значение, и те ще бъдат разгледани в бъдещия текст на Съобщението на Комисията относно енергийните технологии и нововъведения.

2. НАПРЕДЪК В РАЗВИТИЕТО НА ЕНЕРГИЯТА ОТ ВЪЗОБНОВЯЕМИ ИЗТОЧНИЦИ

С прилагането на Директивата за енергията от възобновяеми източници и националните политики, заложи в националните планове за действие в областта на енергията от възобновяеми източници („плановете“), повечето държави членки отбелязаха значителен ръст в областта на енергията от ВЕИ от последния доклад на Комисията относно напредъка⁴.

Растеж, по сектори и общо, на използването на енергия от възобновяеми източници в ЕС (Евростат)



Всъщност, дяловете на енергията от възобновяеми източници за 2010 г. в 20 държави членки и в ЕС като цяло са били на равнището на или над ангажиментите, поети в техните национални планове, и над първата междинна цел за 2011/2012 г.⁵

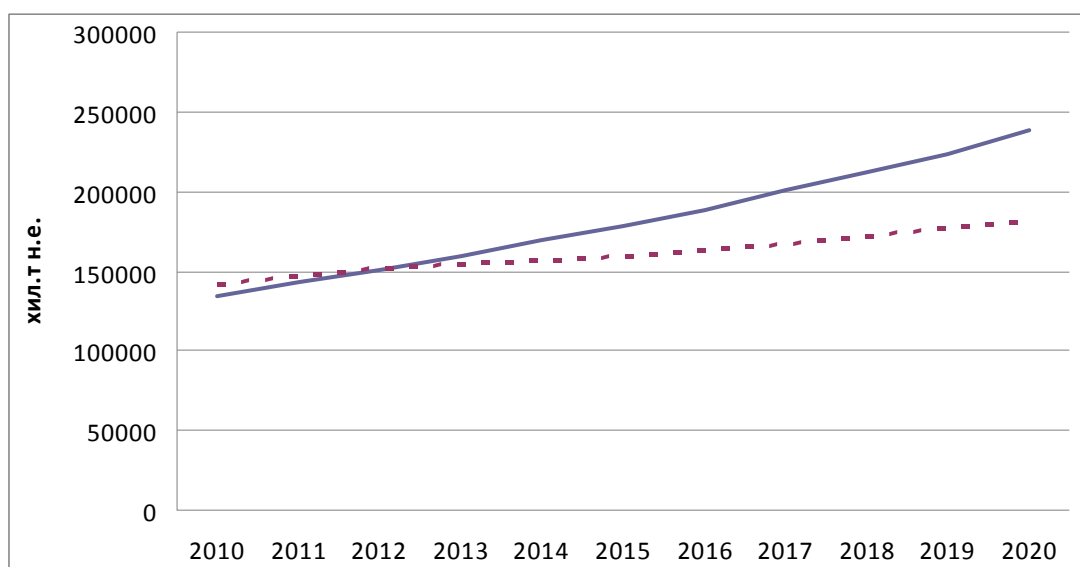
Въпреки това, един по-задълбочен анализ, проведен по поръчка на Комисията, който моделира текущите политически инициативи и различни пречки за развитието на

⁴ Енергията от възобновяеми източници: напредък към целта за 2020 г. (COM (2011) 31 и SEC (2011) 130)

⁵ Междинните цели са определени в индикативната крива, определена в част Б на приложение I към Директива 2009/28/ЕО. Междинната цел на ЕС за 2011/2012 г. е 10,7 %. Националните резултати са дадени в приложение I към посоченото съобщение.

енергията от възобновяеми източници⁶ (за повече подробности вж. работния документ на службите на Комисията и съответния доклад⁷) показва по-малко оптимистични изгледи за 2020 г. Анализът, който дава консервативна оценка на растежа на дела на ВЕИ в сравнение с други източници, ограничава политиките до вече прилаганите и отразява икономическата криза, текущите административни и инфраструктурни пречки и политика, както и предизвикването на смущения в схемите за подпомагане. Това предполага, че бъдещите инвестиции може да спаднат или да се забавят, освен ако държавите членки не вземат допълнителни мерки, за да постигнат своите цели. Предвид срока за извършване на инвестициите от осем до десет години, всяко значително смущение днес в инвестирането ще окаже значително въздействие върху производството на енергия от възобновяеми източници през идните години и вече е причина за безпокойство. Следователно много държави членки ще се нуждаят от допълнителни мерки, за да осигурят постигането на техните цели.

Планирана (синя) спрямо прогнозна (червена/пунктирна) тенденция за енергията от възобновяеми източници в ЕС



Това заключение се потвърждава от развитието на отраслите за производство на електроенергия, топлинна енергия и енергия за охлаждане, и транспорта. 15 държави членки не успяха да постигнат своите индикативни цели за 2010 г.⁸ за дела на енергията от възобновяеми източници в дяловото разпределение на електроенергетиката. В транспортния сектор 22 държави членки не успяха да постигнат своята индикативна цел от 5,75 % за 2010 г.⁹.

⁶ За да се направи подробна количествена оценка на бъдещото разгръщане на енергията от възобновяеми източници на равнище държава, сектор и технологично ниво, беше използван моделът Green-X. Моделът разчиташе на оценките на националните политики и планове до средата на 2012 г. Подробности има в доклада, посочен в бележка под линия 3.

⁷ Напредъкът в областта на енергията от възобновяеми източници и устойчиво развитото производство на биогорива, ECOFYS и др., 2012 г. <http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/xxxxx en.htm>.

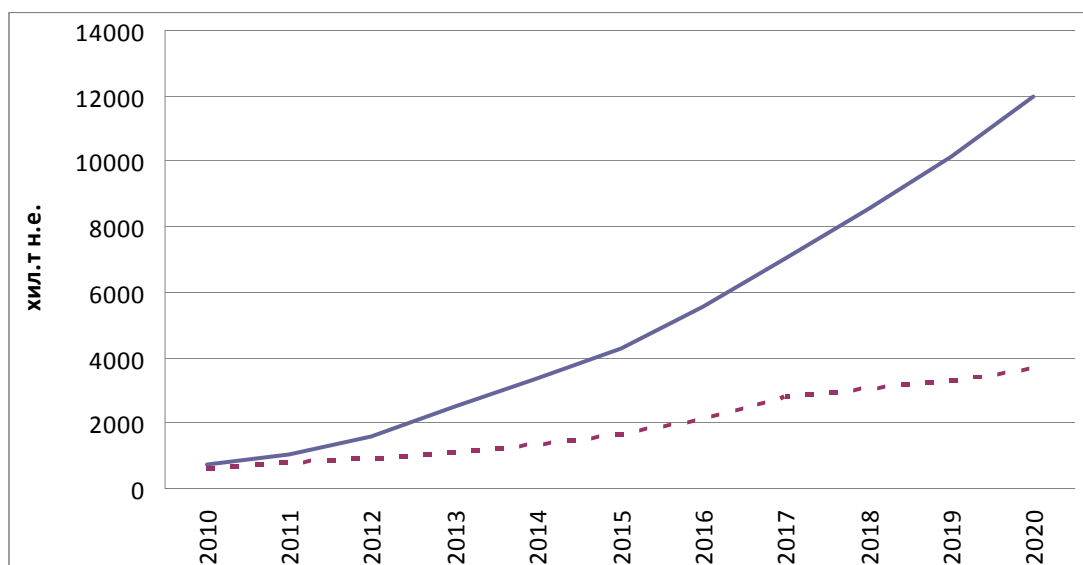
⁸ Определени съгласно Директива 2001/77/ЕО. Австрия, Гърция, Италия, Кипър, Люксембург, Малта, Обединеното кралство, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Финландия, Франция, Чешката република, Швеция.

⁹ Определена съгласно Директива 2003/30/ЕО. Австрия, Белгия, България, Гърция, Дания, Естония, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия,

Секторът на отоплението и охлаждането не е имал никакви, дори индикативни цели, като отбелязва бавен растеж от 2005 г. насам. Освен това анализът, проведен по поръчка на Комисията, показва, че делът на енергията от ВЕИ в сектора на отоплението и охлаждането може всъщност да *намалее* през следващите години.

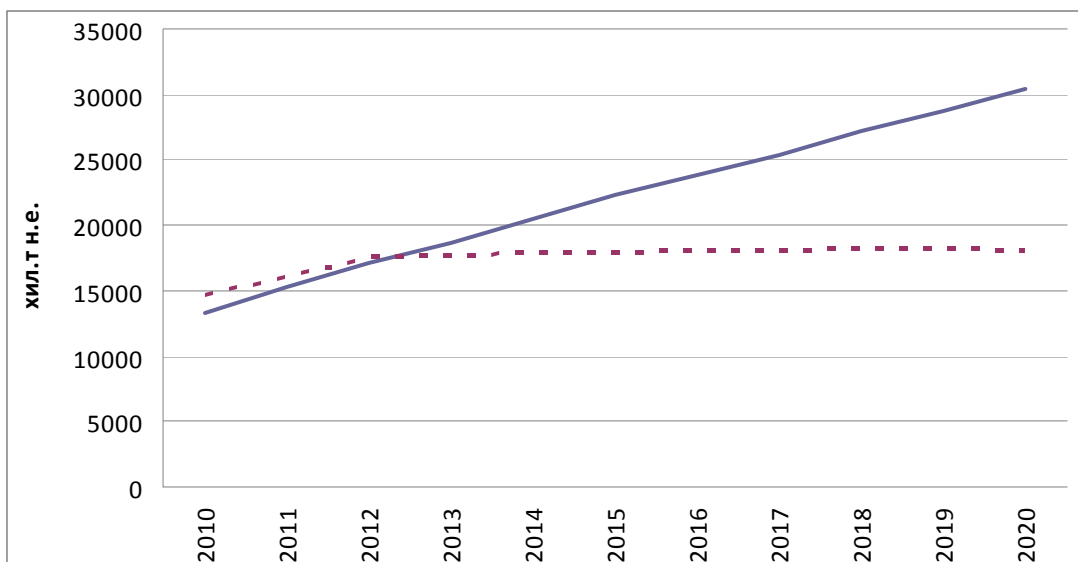
Неспазването на националните планове е най-явно в сектора на **вятърната** енергия. Според планове на държавите членки, инсталираната мощност на вятърните генератори се очаква да достигне 213 GW през 2020 г. (169 GW на сушата и 44 GW в морето). *Генерираната* електроенергия от мощности, разположени в морето, се планира да достигне 140 TWh (грубо 12 млн. тона н.е.). Според анализа на Комисията обаче тя може да достигне само 43 TWh (3,7 млн. тона н.е.) в резултат от намаляването на националните усилия и инфраструктурни трудности.

Планирана (синя) спрямо прогнозна (червена/пунктирна) тенденция за енергията от вятърни генератори в ЕС, разположени в морето



Въпреки неотдавнашния силен растеж при разположените на сушата вятърни генератори през последните години, държавите членки може да не постигнат планираното количество електроенергия от вятър на сушата в размер на 354 TWh. Ще са нужни още усилия, за да бъдат засилени мерките и да се подобри инфраструктурата, като в противен случай според прогнозите може да се окажат постигнати само 210 TWh.

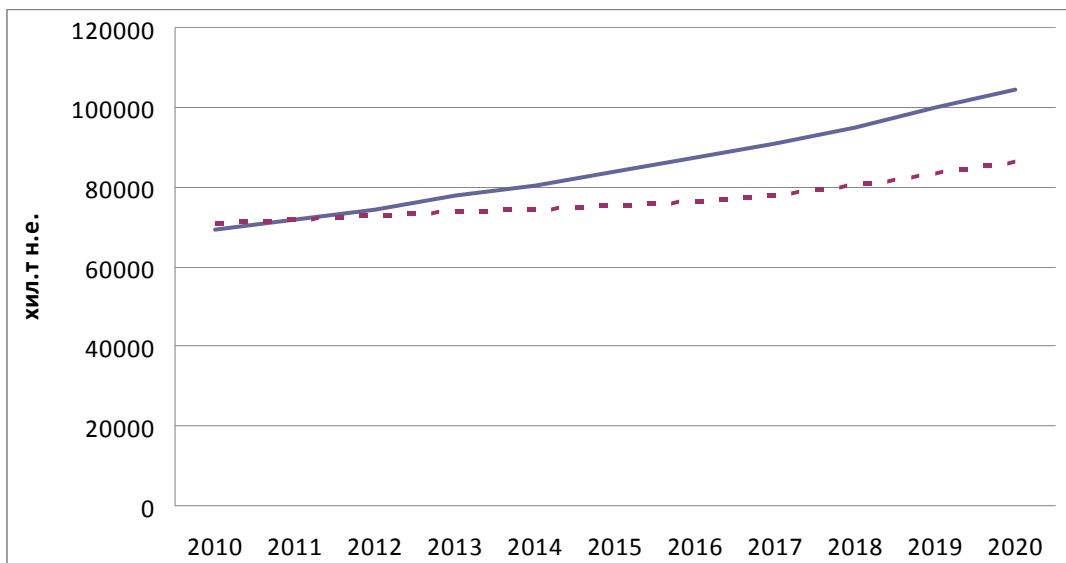
Планирана (синя) спрямо прогнозна (червена/пунктирна) тенденция за енергията от вятърни генератори в ЕС, разположени на сушата



Ето защо електроенергията от вятърни генератори може да се окаже по-малко от предвиденото. Макар че в плановите на държавите членки се предвижда електроенергия от вятърни генератори почти 500 TWh, настоящите тенденции показват, че има опасност да се постигне само половината от нея, т.е. 253 TWh.

За всички видове енергия от **биомаса** тенденцията също е отрицателна, но не в степента, в която е отрицателна за енергията от вятър:

Планирана (синя) спрямо прогнозна (червена/пунктирна) тенденция за енергията от биомаса в ЕС

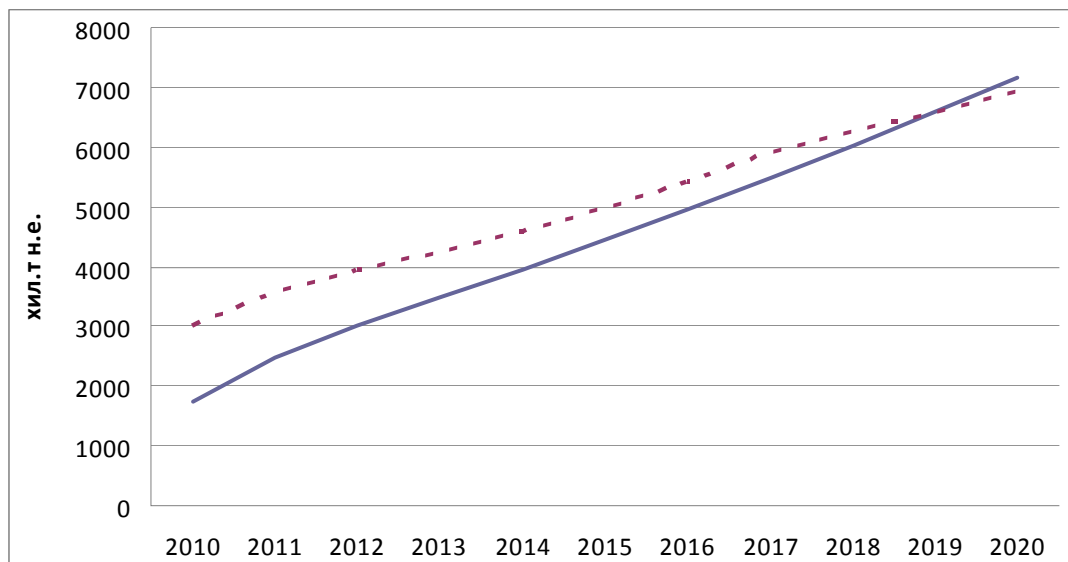


Тук обаче мащабът на производството на енергия в сектора е много по-голям, отколкото при енергията от вятъра или слънцето. Целта е планираното производство е да достигне 104 млн.т н.е. до 2020 г. (както за сектора на електроенергията (232 TWh или 19 млн.т н.е.), така и за този на топлоенергията (около 85 млн.т н.е.)), в сравнение с очакваното производство за 2020 г. от 86 млн.т н.е. Това отклонение може да е свързано с производствените цикли на отраслите за производство на дървесина, целулоза и хартия, чиито отпадъци и остатъци представляват значителна част от

ресурсите от биомаса. Предвиденият от Комисията доклад относно биомасата и устойчивото развитие ще разгледа този въпрос по подробно¹⁰.

При фотоволтаичните устройства историята и очакванията са различни. Големият растеж през последните няколко години доведе до създаване на излишък, който ще продължи още известно време:

Планирана (синя) спрямо прогнозна (червена/пунктирна) тенденция за енергията от фотоволтаични устройства в ЕС

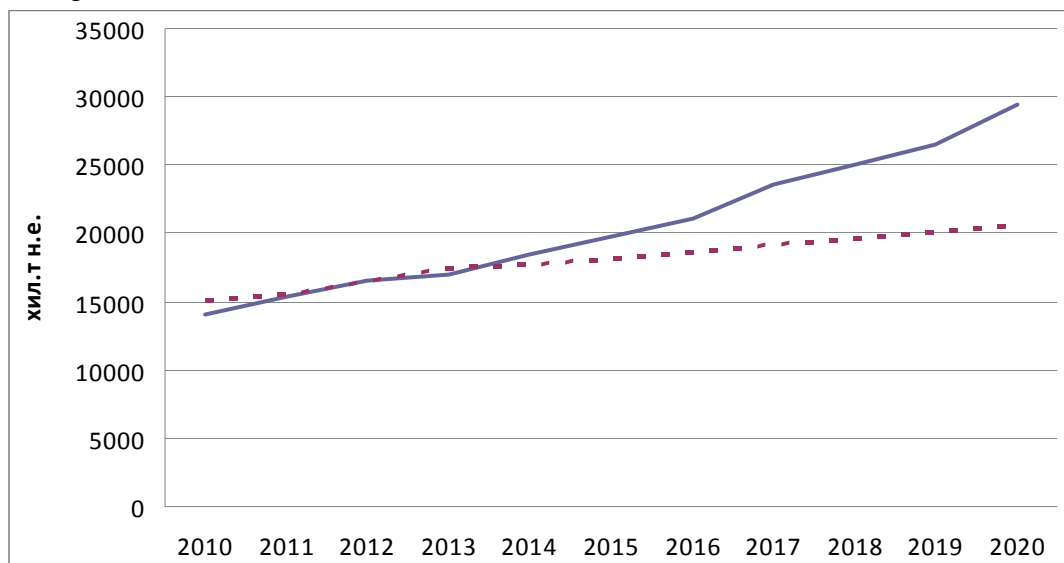


Оптимистичният и сигурен пазар на ЕС спомогна за изграждането на капацитет за производство на фотоволтаични устройства, с навлизането на Китай, Индия и САЩ на нов, създаден от ЕС глобален пазар на фотоволтаични устройства (ФВУ). Полученият свръхкапацитет намали производствените разходи значително. Въпреки това тромавите национални схеми за подпомагане в общия случай не успяха да се адаптират достатъчно към тези намаляващи разходи, нарастващи печалби и към създаването в някои държави на почти прекомерни скорост и мащаби на инсталиране във време на обща икономическа криза. Резултатът се състоеше във внезапни и непредвидими промени в редица национални схеми за подпомагане, които отново ще ограничат инвестициите, така че съществува опасност сегашният излишък на ФВУ над планираните нива (46 TWh вместо 35 TWh) да изчезне и да се превърне в недостиг до 2020 г. (вж. раздела по-долу за по-нататъшно обсъждане на схемите за подпомагане).

За биогоривата (енергия от биомаса, потребявана в транспортния сектор), прогнозата е по-скоро като тази за биомасата като цяло: лекият излишък над планираното развитие ще намалее и, ако не бъдат взети допълнителни мерки, ще доведе до недостиг. Освен това Комисията предложи изменение на 10 %-ната цел за енергията от възобновяеми източници в транспортния сектор, което изисква използване на повече нехранителни изходни суровини за постигането на целта. По-широкото използване на модерни изходни суровини (които водят до по-голямо намаление на емисиите на парникови газове отколкото изходните суровини, свързани с храните) явно изискват допълнителни мерки за постигането на целта.

¹⁰ В COM (2010) 11 Комисията се ангажира да докладва за въздействието от режими за устойчиво развитие при използването на биомаса.

Планирана (синя) спрямо прогнозна (червена/пунктирна) тенденция за енергията от биогорива в ЕС



От съвкупността от горепосочените данни може да се направи заключение, че като цяло, посекторно и между различните технологии, при новия режим на Директивата за енергията от възобновяеми източници е налице силен начален старт на растежа на възобновяемите енергийни източници в ЕС. Като разглеждаме тяхното бъдещо развитие обаче, изглежда икономическата криза понастоящем засяга сектора на енергията от възобновяеми източници, и особено капиталовите разходи в него, така както засегна всички други сектори на икономиката. Това, в съчетание с настоящите административни пречки, закъснелите инвестиции в инфраструктура и предизвикващите смущения промени в схемите за подпомагане означава, че са необходими **допълнителни усилия за постигане на целите за 2020 г.**

При оценката на националните резултати за първоначалните и междинните цели трябва да се напомни, че плановите за 2010 г. и междинните цели за 2011/2012 г. са само начална точка на кривата, която става по-стръмна към 2020 г. Всъщност ако процентите на растеж, постигнати през 2009/2010 г., бъдат запазени до 2020 г., все пак единадесет държави членки няма да успеят да постигнат целта си. Има опасност понастоящем прилаганите в много държави членки политики (основно не напълно оптимални схеми за подпомагане и премахване на административните пречки) да се окажат недостатъчни за задействането на нужното за постигането на целите за 2020 г. развитие на енергията от възобновяеми източници. Финансовата криза също оказва влияние върху това развитие, тъй като цената на капитала е нараснала в няколко държави членки. Следователно мерките с ниски разходи, които намаляват административната тежест и повишават енергийната ефективност (намалявайки общия енергиен товар и оттам увеличавайки дела на енергията от възобновяеми източници), са дори още по-важни политики за постигане на целите.

В приложение 1 е дадено обобщение на сегашните национални показатели.

3. ПОЛИТИЧЕСКИ МЕРКИ

Докато Европа не постигне отворен и конкурентоспособен единен енергиен пазар, чиито дефекти са отстранени и външните разходи са превърнати във вътрешни, за засилване растежа на енергията от възобновяеми източници ще са необходими политически мерки, било то финансови, регулаторни или административни. Европа все

още полага усилия да накара енергийния пазар да работи. Пазарните дефекти включват разпокъсани пазари, ниски нива на конкуренция и значителни външни разходи, свързани с изменението на климата, замърсяването на околната среда, сигурността на доставките, както и с технологичните нововъведения (външни ефекти и предимства на първия навлязъл на пазара). За да компенсира пазарните дефекти, Европа разполага с набор от въведени политически мерки, включително схеми за подпомагане, стандарти и административни правила за насърчаване развитието на енергията от възобновяеми източници.

Преките мерки на ЕС за подпомагане на енергията от възобновяеми източници включват разходи на ЕС за научноизследователска дейност и разпределяне на приходи от продажба на квоти по СТЕ (програмата „NER 300“). Обхватът за насърчаване на новаторски технологии в бъдеще ще бъде разгледан в предстоящото Съобщение на Комисията за енергийни технологии и нововъведения. Освен това ключовият европейски инструмент за превръщане на външните разходи по изменението на климата във вътрешни — СТЕ на ЕС, навлиза в своята трета фаза. Към днешна дата обаче (ниската) цена на въглеродните емисии не осигурява на инвеститорите достатъчно стимули и не успява да стане основен двигател за постигане на дългосрочни инвестиции в нисковъглеродна икономика.

Административни процедури

В последния доклад¹¹ за напредъка процедурите за разрешения и за планиране, както и бавното развитие на електроенергийната инфраструктура бяха посочени като важни предизвикателства пред растежа на енергията от възобновяеми източници. В член 13, параграф 1 от Директивата за енергията от възобновяеми източници се изисква държавите членки да гарантират, че процедурите за издаване на разрешителни в областта на енергията от възобновяеми източници са прозрачни, на пропорционален принцип, координирани и ограничени във времето и са улеснени за по-малки или децентрализирани проекти. В директивата също така се изисква държавите членки да докладват за напредъка, постигнат по премахването на тези пречки.

Анализът на Комисията относно докладите на държавите членки за напредъка за 2011 г.¹² показва, че **напредъкът по отстраняване на административните пречки все още е ограничен и бавен**. Много държави членки в своите доклади дори не разглеждат административните реформи, специално посочени в член 22, параграф 3 от директивата. Комисията ще продължи да следи за отстраняването на тези пречки от държавите членки и ще образува производства за установяване на неизпълнение на задължения, когато държавите членки не предприемат действия.

Съществува загриженост относно бавния напредък по отношение на приложенията онлайн, административните срокове за планиране, решенията за предоставяне на разрешения, както и прозрачните процедури за одобрение. Все още е ограничено наличието на единни административни органи за обработване на разрешения за проекти за възобновяема енергия и за оказване на помощ на заявители. Откакто бяха публикувани плановете, за новосъздадени агенции с обслужване на едно гише са докладвали само Гърция и Португалия; няколко държави членки още отпреди имаха действащи такива за някои технологии (напр. вятър) или в някои части на страната

¹¹ Енергията от възобновяеми източници: напредък към целта за 2020 г. (COM (2011) 31 и SEC (2011) 130)

¹² Двугодишни доклади на държавите членки за напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници (2011 г.): http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/2011_en.htm

(напр. в Германия и в Швеция). Само Дания, Италия и Нидерландия имат единна система за разрешение за всички проекти. Опасенията са особено изразени в сектора на отоплението и охлаждането, в който силно разнообразното естество на различните възможни технологии спъва разработването на еднообразни административни подходи.

Недостатъчно оптималните административни мерки повишават видимо разходите за енергията от възобновяеми източници и тяхното премахване обикновено е със слаби фискални последици: опростяването и ускоряването на административните процедури не трябва да струва повече на публичните администрации, а намаляването на несигурността и регулаторния риск за инвеститорите може да доведе до значително намаление на капиталовите разходи. За инфраструктурата за пренос на енергия такива мерки бяха разгледани на европейско равнище чрез Регламента относно насоките за трансевропейската инфраструктура, с който се определят отговорностите за координиране и наблюдение на процеса на издаване на разрешения, определят се минимални стандарти за прозрачност и публично участие и се определя максимално допустимата продължителност на процедурата по издаване на разрешения. Съгласно член 13 от Директивата за енергията от възобновяеми източници такива мерки са необходими спешно за енергийните инсталации.

Електроенергийната мрежа

Производството на електроенергия от възобновяеми източници трябва да се интегрира в пазара. Въпреки това някои от големите бъдещи възобновяеми енергийни източници — главно вятърна и слънчева енергия — имат по-принцип различни характеристики в сравнение с конвенционалните източници по отношение на структурата на разходите, възможностите за диспечерско управление и количествата, и не могат просто така без приспособяване да се вметят в съществуващите пазарни структури. Явно и спешно са нужни инвестиции в инфраструктурата, а също така е необходимо да бъде модернизирана експлоатацията на електроенергийната мрежа.

В член 16 от директивата се изискват реформи в електроенергийната инфраструктура, експлоатация и изграждане, както и правила за достъп до електроенергийната мрежа и разпределяне на разходите с оглед повишаване на дела на електроенергията от възобновяеми енергийни източници. Изисква се също държавите членки да докладват за тези реформи. Анализът на напредъка на държавите членки по осигуряването на пренос и разпределение на електроенергия от възобновяеми източници и подобряването на правилата за интегриране на енергията от възобновяеми източници показва, че повечето държави членки са постигнали известен напредък в борбата срещу пречките пред тяхната електроенергийна мрежа. Все още е необходим обаче допълнителен напредък в повишаването на прозрачността и съгласуваността на правилата за мрежата.

Предвид по-дългосрочните очаквания за нарастващия дял на електроенергията в ЕС от възобновяеми енергийни източници, пълното прилагане на член 16 от директивата е важно. Настоящият неуспех за модернизиране на електроенергийната мрежа применящото се дялово участие на различните енергоизточници създава проблеми за развитието на вътрешния пазар, технически проблеми, свързани с потоците в затворен контур, със стабилността на електроенергийната мрежа и с растящите съкращения на мощности, както и инвестиционни пречки, произтичащи от забавяне на свързването на нови производители на електроенергия. Приспособяването на електроенергийната мрежа и работата на системата, включително чрез подобряване на капацитета за акумулиране, по-доброто управление на системата и прогнозирането ще подобрят ефикасността, с която се използва настоящата инфраструктура. Съответно с по-

ефикасно използване и управление на електроенергийната мрежа може също така да се избегнат загубите при пренос. Наред с бързия напредък в изпълнението на Десетгодишния план на държавите членки за развитие на мрежата и в определянето и започването на проектите от общ интерес, установени в рамките на Регламента относно насоките за трансевропейската енергийна инфраструктура, такива подобрения са необходими за равнопоставеност на енергията от възобновяеми източници и правилно интегриране на производителите на енергия от възобновяеми източници в пазара на електроенергията.

Условията и правилата за разпределяне на разходите за *използване* на мрежата, също се нуждаят от модернизиране, за да бъде взет предвид променливият характер на дяловата структура на електроенергетиката и постепенно да се увеличава отговорността на производителите на енергия от ВЕИ за баланса на товарите до достигане на отговорност като при производители на електроенергия, подлежаща на диспечерско управление. Крайната цел следва да бъде енергията от възобновяеми източници да бъде напълно конкурентоспособна и производителите да действат и да бъдат третирани като равностойни участници на пазара. Увеличаването на прозрачността, равнопоставеността при свързване към мрежата и разработването на правила за разпределяне на разходите ще осигурят стимули за всички производители да подобрят ефикасността в цялата система и да не вземат несъобразени с другите участници решения за производството или местоположението.

Следва също така да се напомни, че проблемите за чиста енергия, свързани с инфраструктурата, не се ограничават само до сектора на електроенергетиката. Необходимостта да се намали зависимостта от изкопаеми горива в транспортния сектор изисква също нови инвестиции в инфраструктурата. Така за да насърчи развитието на инфраструктура за алтернативни горива в транспорта, Комисията публикува пакета „Чиста енергия за транспорта“¹³, в който се съдържа предложение за директива за разгръщането на инфраструктура за алтернативни горива, включително задължителни цели във връзка с навлизането на инфраструктурата.

Схеми за подпомагане

Обсъждания за ефективността и ефикасността на различни видове схеми за подпомагане на енергията от възобновяеми източници имаше в продължение на най-малко десет години. Съществуват множество схеми, както с добри, така и с лоши показатели и въздействия. През 2011 г. Комисията изрази предположение, че изготвянето на насоки би подпомогнало държавите членки при определянето на най-добрите практики⁴. След обсъждане с държавите членки, в доклада на Комисията за 2012 г. „Енергията от възобновяеми източници — основен участник на европейския енергиен пазар“¹⁴ бяха обявени планове за изготвянето на такива насоки. Предвид важната роля, която изпълняват схемите за финансово подпомагане в развитието на енергията от възобновяеми източници днес и предвид нарастващото значение (и разходи) на потребяването на енергия от възобновяеми източници в сектора на електроенергетиката, са необходими незабавни усилия за реформиране на схемите за подпомагане, за да гарантира, че те се изготвят на разходноефективен, пазарен принцип. Насоките на Комисията са необходими, за да се гарантира, че схемите за подпомагане се коригират редовно и достатъчно бързо, за да бъде отчитано понижаването на технологичните разходи и за да се гарантира, че в резултат от

¹³ (COM (2013) 18 final) http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/cpt/index_en.htm

¹⁴ COM(2012)271

реформите производителите на енергия от възобновяеми източници стават част от енергийния пазар (като например чрез преминаване от преференциални тарифи към преференциални премии или квоти за ВЕИ и използване на търгове за избягване на свръхкомпенсиране и т.н.); за да се гарантира, че такива намеси в пазара коригират пазарните дефекти и нито добавят, нито поддържат нарушенията на функционирането на пазара. В предстоящото преразглеждане на насоките за държавните помощи от Комисията това също ще бъде взето предвид. По отношение на неопределеността по-специално в схемите за подпомагане за биогоривата, липсата на напредък в приемането от Съвета на нова нормативна уредба за данъчно облагане на енергийните продукти¹⁵ е повод за загриженост, тъй като съгласно настоящата нормативна уредба обхватът на използване на данъчни стимули ще изтече до 2020 г.

Много национални реформи са имали отрицателно въздействие върху инвестиционния климат. От най-критично значение бяха промените, които намаляват възвращаемостта на *вече направените* инвестиции. Такива промени влияят на законните очаквания на предприемачите и явно обезкуражават инвестирането във време, в което са нужни значително повече инвестиции. Поради това е налице необходимост от насоки за самия процес на реформиране, за да се гарантира, че схемите за подпомагане са разходно ефективни, но не предизвикват смущения. Комисията също така е на мнение, че са необходими повече действия за осигуряване на сближаване и „европеизиране“ на енергетиката: освен развиването на общи подходи към подпомагането на енергията от възобновяеми източници, трябва да има и нарастващо трансгранично сътрудничество. Настоящата правна рамка за такова сътрудничество е нормативната уредба на механизма за сътрудничество в Директивата за енергията от възобновяеми източници. Тя включва съвместни проекти, в рамките на които могат да бъдат разработвани общи подходи въз основа на конкретни проекти за енергия, технологии или региони, свързани с възобновяеми източници, както и съвместни схеми за подпомагане, като например шведско-норвежката схема, осъществими в рамките на добре свързани регионални пазари, на които потребителите също имат фактически ползи от енергийни мощности от възобновяеми източници, инсталирани в съседна държава. Такива инструменти осигуряват пътя към *европейското* развитие на енергията от възобновяеми източници, при което разработването на ресурсите в условията на единен енергиен пазар се осъществява на общ и разходно ефективен принцип. За тази цел, в допълнение към бъдещите насоки за механизми за сътрудничество, Комисията ще насърчава появата на регионални (и евентуално секторни) съвместни схеми за подпомагане между държавите членки въз основа на механизъм за сътрудничество, като например общ, *европейски* подход към развиването на морската вятърна енергетика в северните морета).

Всички четири елемента на реформата и интегрирането на възобновяемите енергийни източници (силен растеж, контрол на разходите, пазарна интеграция и европеизиране) ще бъдат изрично разгледани в бъдещите Насоки на Комисията. Това ще допринесе за съгласуваността на политиките и за това да се гарантира, че всякакви намеси в пазара коригират пазарните дефекти без да добавят или поддържат съществуващите нарушения на функционирането на пазара.

¹⁵ Предложение на Комисията за преразглеждане на Директивата за данъчното облагане на енергийните продукти COM(2011) 169 окончателен.

4. УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ НА БИОГОРИВАТА

Не всички държави членки са разработили свои пазари на биогорива и по-голямата част от производството и потреблението на биогорива в ЕС се доминира от пет държави членки (Франция, Германия, Италия, Испания и Обединеното кралство). През 2010 г. Евростат докладва, че 1,4 % (177 хил.т н.е.) от всички потребявани биогорива са били произведени от отпадъци, остатъци, нехранителни целулозни материали и лигноцелулозни материали (въпреки че други, неофициални статистики показват приблизително 9 %, включително рециклираното олио за готвене). В членове 17, 18 и 23 от Директивата се изисква Комисията да наблюдава набор от въпроси, свързани с биогоривата и течните горива от биомаса, включително тяхното въздействие върху устойчивото развитие, пазарите на биомаса, цените на стоките и храните, и необходимостта от мерки за опазване на почвата, водите и въздуха. Това е разгледано в пълна степен в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад. Комисията също така проучва устойчивото развитие на биогоривата от гледна точка на потребителите като част от по-широко проучване относно функционирането на пазара на горива¹⁶.

Ключов елемент в това наблюдение е информацията относно произхода на горивата. 60 % от изходната суровина за потребения в ЕС биодизел през 2010 г. е била произведена в рамките на ЕС. Аржентина е била най-големият износител на биодизел за ЕС. Повечето — около 80 % — от изходната суровина за потребения в ЕС етанол за транспорт е била произведена в ЕС, докато по-голяма част от вноса е идвала от Бразилия и САЩ, въпреки че вносът от Бразилия е намалял почти наполовина в сравнение с 2008 г. 2008.

Произход на крайните биогорива, потребявани в ЕС през 2010 г.¹⁷

	Биодизел		Биоетанол		
	Количество (хил.т н.е.)	Дял		Количество (хил.т н.е.)	Дял
ЕС	8270	83,2%	ЕС	2243	80,1%
Аржентина	1003	10,1%	Бразилия	234	8,4%
Индонезия	285	2,9%	САЩ	121	4,3%
Малайзия	123	1,2%	Перу	26	0,9%
Китай	67	0,7%	Казахстан	24	0,8%
САЩ	61	0,6%	Боливия	20	0,7%
Други държави	129	1,3%	Египет	15	0,5%
			Южна Корея	16	0,6%
			Други държави	101	3,6%
Общо	9938			2800	

Източник: ЕВРОСТАТ, COMTRADE.

¹⁶ В проучването (което трябва да бъде публикувано до края на 2013 г.) се изследва дали потребителите са в състояние да правят избор въз основа на достатъчно информация като се разглеждат разбиранията на потребителя и прозрачността на информацията. Очаква се в него да бъдат дадени препоръки за подобряване и хармонизиране на етикетването на горивата на бензиностанциите във всички държави — членки на ЕС. В проучването също така се разглежда въпросът за наличието на различни горива и търговци на дребно, както на цените на дребно.

¹⁷ Търговията с биодизел и биоетанол е анализирана въз основа на статистически данни на Евростат от Комбинираната номенклатура (CN8) (набор от данни DS_016890: код по ХС 3824.90.91 за биодизел, кодове по ХС 2207.20.00 и 2207.10.00, 2208.90.91, 2208.90.99 и 2909.19.10 за етанол) и от Comtrade (код 382490 за биодизел, кодове 2207, 2208 и 2909 за етанол).

Произход на всички изходни суровини за биогорива, потребявани в ЕС през 2010 г.

ЕС	Аржентина	Индонезия	Бразилия	САЩ	Канада	Украйна	Малайзия	Парагвай	Други
63,9%	9,7%	6,6%	5,3%	3,0%	2,4%	2,3%	1,7%	1,5%	1,3%

Русия	Китай	Швейцария	Перу	Боливия	Перу	Египет	Гватемала
1,0%	0,5%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%

Проведеният от Комисията преглед на **транспонирането** от държавите членки на критериите за устойчиво развитие на биогоривата показва, че има някои пропуски, като за да се гарантира, че във всички държави членки са налице ефективни режими за постигане на устойчивост, бяха образувани съдебни производства. В същото време, от Комисията бяха одобрени 13 „доброволни схеми“ за сертифициране на устойчивото развитие на биогоривата, давайки възможност на производителите на биогорива в целия свят да се съобразят с високите стандарти на ЕС. Освен това основните държави износителки (Аржентина, Бразилия, Индонезия и Малайзия) приеха нови регулаторни мерки за подобряване на своите екологични практики в областите, свързани с биогоривата.

При мониторинга, от страна на Комисията и на държавите членки, на необходимостта от специфични мерки за опазване на **въздуха, почвата и водите** като цяло се установява, че всички текущи селскостопански практики в ЕС, задължителни по силата на Общата селскостопанска политика и на законодателството за опазване на околната среда на ЕС, се прилагат за суровините за производство на биогорива (тъй като голямата част от биогоривата се произвеждат от селскостопански култури) и следователно не са необходими отделни специфични за биогоривата мерки. Всъщност, сегашните режими и доброволни схеми за постигане на устойчивост често включват изисквания за добра селскостопанска практика и така най-добрите селскостопански практики за опазване на въздуха, почвата и водите биват насърчавани от схемите. Въпреки това, тъй като натискът върху селскостопанските ресурси расте, ще бъде важно да се гарантира, че внедрените мерки по опазването на околната среда продължават да бъдат адекватни.

Глобалното нетно земеползване за биогоривата, потребявани в ЕС, е под 3 Mha. Макар че не всички държави членки са докладвали за площите, засадени с култури за производство на биогорива, оценките в рамките на ЕС са от 2 % (Полша) до 6 % (Франция) от националните обработваеми земи в ЕС.

Що се отнася до „социалната устойчивост“ на биогоривата, Комисията също така трябва да докладва за **правата за земеползване**, тъй като търсенето на биогорива в ЕС засилва съществуващото международно търсене на износ на хранителни и нехранителни селскостопански продукти и по този начин увеличава натиска върху развиващите се страни да преобразуват повече земя към такива култури за продажба. Предвид интервала от време между придобиването на земята и производството на биогоривата и недостатъците на базата данни „Land Matrix“ на Международната земеделска коалиция, все още не е ясно дали търсенето на биогорива в ЕС допринася за злоупотреба с права за земеползване. Наблюдението от страна на Комисията и държавите членки на този въпрос обаче следва да продължи. Предвид на значителното повишаване на **цените на храните** и въздействието върху ценовата им достъпност, които се проявиха през 2008 г. и 2011 г., както и на лошата реколта в САЩ през 2012 г., важно е да се прецени дали потреблението на биогорива в ЕС е допринесло по някакъв начин или дали други фактори не са от по-голямо значение — например лошото време, лошите реколти, нарастващото търсене в световен мащаб, повишените цени на петрола и т.н. Анализът на Комисията установи, че зърното, използвано за производството на биоетанол, представлява 3 % от общото използвано количество зърнени култури през

2010/2011 г., като се оценява, че влияе незначително (1 %—2 %) върху цените на световния пазар на зърнени храни. Потреблението на биодизел в ЕС е по-голямо и оцененото въздействие върху цените на маслодайните хранителни култури (рапица, соя, палмово масло) за 2008 г. и 2010 г. беше 4 %¹⁸. Също така изглежда, че търсенето на биогорива се влияе повече от цената отколкото пазарът на хранителни продукти и затова в резултат на нарастващи цени търсенето намалява повече. При това положение Комисията ще продължи да наблюдава и да задълбочава своя анализ на влиянието на търсенето на биогорива в ЕС върху глобалния селскостопански пазар, цените на храните и нестабилността на тези цени. Освен това взаимодействията между биогоривата и другите сектори на биоикономиката също все още са в процес на развитие и последиците за традиционните потребители на биомаса, като например производството и преработката на мазнини, продължават да се нуждаят от проучване.

Съгласно директивата също така се изисква Комисията да докладва относно съобразяването с широк спектър **международни спогодби** (например за условията на труд и биологичното разнообразие) от страна на всички държави, осигуряващи суровини за потребяваните в ЕС биогорива. Макар повечето държави извън ЕС да са ратифицирали основните спогодби, ефективността на принудителното изпълнение е по-слаба от тази в САЩ, които не са ратифицирали много от тези спогодби, или от тази в ЕС. Следователно всеобщите усилия трябва да са насочени към това да продължи насърчаването на държавите да прилагат в пълна степен тези спогодби. Що се отнася до социалните *ползи* от потреблението на биогорива в ЕС, оценява се, че през 2010 г. са създадени 220 000 работни места в ЕС и 1,4 млн. работни места по света.

И накрая, важно е да се вземе предвид намалението на емисиите на парникови газове вследствие от преминаването към биогорива. Макар че внасяният суров нефт продължава да съставлява огромната част от горивата, използвани в транспортния сектор, по оценки въз основа на националните доклади 4,7 %-ят дял на биогоривата е довел до предотвратяване на емисии, съответстващи на 25,5 млн. тона CO₂-еквивалент (22,6 млн. тона CO₂-еквивалент въз основа на използване на глобални стойности по подразбиране). Тази оценка не включва непреките въздействия от интензифицирането на селското стопанство или от промените в земеползването, които намаляват степента на предотвратяване на емисии на CO₂, получена благодарение на биогоривата. При включване на тези емисии очакваните намаления са значително по-слаби вследствие на господстващото положение на „биогоривата от първо поколение“, които са често биогорива от хранителни земеделски култури, които са с по-ниска оценка или нямат такава за намаление на емисиите на парникови газове. По тази причина Комисията предложи изменения на Директивата за качеството на горивата и Директивата за енергията от възобновяеми източници, за да се отчитат по-добре непреките въздействия от промените в земеползването, произтичащи от потреблението на биогорива в ЕС¹⁹. Предложението включва ограничаване на 5 % на приноса, който може да бъде привнесен от биогоривата във връзка с постигане на целта от 10 %, като се предлагат подсилени стимули за насърчаване разработването на второ поколение биогорива, произведени от нехранителни изходни суровини като отпадъци или слама. Това предложение понастоящем е в Парламента и Съвета на министрите и ще изясни политиката на ЕС за биогоривата до 2020 г.

¹⁸ Напредъкът в областта на енергията от възобновяеми източници и устойчиво развитото производство на биогорива, ECOFYS и др., 2012 г. http://ec.europa.eu/energy/renewables/reports/xxxxx_en.htm.

¹⁹ COM (2012) 595 окончателен http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/land_use_change_en.htm

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Движена от приемането на Директивата за енергията от възобновяеми източници от 2009 г. и правно обвързващите цели за енергията от възобновяеми източници, енергията от ВЕИ нарасна значително. Данните и анализът за доклада за напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници показват, че докато ЕС като цяло е по пътя към постигането на целите за 2020 г., някои държави членки трябва да положат допълнителни усилия (вж. приложението). Освен това анализът подсказва, че има поводи за опасения за бъдещия напредък. Транспонирането на директивата беше по-бавно от желаното и кривата расте при нарастващ наклон през следващите години, така че в действителност голямата част от усилията на държавите членки ще са нужни в края. Докато държавите членки разполагаха със седем години, за да постигнат първите 20 % от своята цел за 2012 г., след това те имат само две години за постигане на следващите 10 % за 2014 г., 15 % за 2016 г., 20 % за 2018 г. и 35 % за 2020 г. Освен това според анализ, направен по поръчка на Комисията, значителните промени в икономическата ситуация в Европа, ще доведат до това че сегашните политики ще се окажат недостатъчни, за да пуснат в ход изискваното разгръщане на енергията от възобновяеми източници в повечето държави членки.

Отклоненията на държавите членки от техните национални планове за действие в областта на енергията от възобновяеми източници отразяват промени в политиката, които намаляват яснотата и сигурността за инвеститорите, повишавайки тяхното излагане на регулаторен риск. Отклонението от съдържащите се в плановите очаквания по отношение на секторните и технологичните тенденции сочи също така къде може да са необходими допълнителни усилия. Други причини за безпокойство включват **неотстраняването на пречките пред навлизането на енергията от възобновяеми източници: административната тежест и забавянията** все още създават проблеми и повишават рисковете за проекти за енергия от възобновяеми източници; **бавното развитие на инфраструктурата, забавянията на свързването към електроенергийната мрежата и правилата за експлоатация на последната**, които поставят в неизгодно положение производителите на енергия от възобновяеми източници, продължават да са налице без изключение и трябва да бъдат преодолені от държавите членки при прилагането на Директивата за енергията от възобновяеми източници.

Промененият икономически климат също оказва явно въздействие върху разработването на нови проекти за енергия от възобновяеми източници. Един от аспектите е нарасналата цена на капитала по принцип. Друг аспект е увеличението на риска, произтичащо от промените, внасяни от държавите членки в схемите за подпомагане. Планираните от Комисията насоки относно схемите за подпомагане и относно реформите са предназначени да гарантират, че това подпомагане е икономически ефективно и способства за интегриране на производството на енергия от възобновяеми източници в енергийния пазар.

Резултатите от настоящия дебат относно рамката за политиката за енергетиката и климата до 2030 г., за която допринася настоящият доклад за напредъка, както и предложението на Комисията за изменение на Директивата за качеството на горивата и Директивата за енергията от възобновяеми източници с цел подобряване на стимулите главно за модерните биогорива и не толкова за биогоривата от първо поколение, са също така елементи, които ще играят роля през идните години до 2020 г. и които трябва да бъдат взети предвид при разглеждането на съответствието с кривата за 2011 г.—2012 г. Комисията ще продължи също така да проверява прилагането на директивата от държавите членки и да взема правни мерки, когато това е необходимо.

Комисията вече образува множество производства за установяване на неизпълнение на задължения поради нетранспониране на директивата от държави членки²⁰; ще последва допълнително образуване на производства за установяване на неизпълнение на задължения, ако прилагането е непълно. В изпълнение на задълженията си по Директивата за енергията от възобновяеми източници Комисията е направила и оценка на прилагането, ефективността и въздействието на режима на ЕС за постигане на устойчиво развитие на биогоривата и на политиката на ЕС за биогоривата. Макар че прилагането от държавите членки на режима за постигане на устойчиво развитие на биогоривата е твърде бавно, възможните отрицателни въздействия от потреблението на биогорива в ЕС изглежда не оправдават допълнителна или специфична политическа намеса извън рамките на вече направените предложения. Освен това според докладването от държавите членки изглежда има намаления на емисиите на парникови газове (и все още без включване на непреките въздействия).

В своето съобщение от юни 2012 г.²¹, Комисията се ангажира да насърчи интегрирането на енергията от възобновяеми източници във вътрешния пазар и да се заеме със стимулите за инвестиции в производство на електроенергия. Тя също така възнамерява да подготви насоки за най-добри практики за икономически ефективни и съгласувани схеми за подпомагане на енергията от възобновяеми източници, да осигури допълнителни насоки за използването на механизми за сътрудничество за постигане на целите за енергията от възобновяеми източници при по-ниски разходи и да работи върху подобрена нормативна уредба за енергийно сътрудничество с трети държави. Всички тези действия изискват строго и пълно прилагане на Директивата за енергията от възобновяеми източници и на ангажиментите, поети в Националните планове за действие в областта на енергията от възобновяеми източници. Напредването по тези елементи трябва да бъде поддържано. Освен това подкрепата, заложена в новата многогодишна бюджетна рамка на ЕС, за новите енергийни технологии и енергийната инфраструктура следва да спомогне за осигуряване на траен растеж в сектора на енергията от възобновяеми източници в Европа. С този напредък ЕС може да очаква отрасълът на енергията от възобновяеми източници да бъде преуспяващ, зрял и конкурентоспособен в световен мащаб в прехода до 2020 г. и след това.

²⁰ Образувани са производства и бяха изпратени мотивирани становища до Австрия, България, Ирландия, Кипър, Латвия, Люксембург, Нидерландия, Полша, Словения, Унгария, Финландия и Чешката република.

²¹ Енергия от възобновяеми източници: основен участник на европейския енергиен пазар COM(2012)271

Приложение I. Преглед на напредъка на държавите членки

Държава членка	Дял на ВЕИ 2005 г.	Дял на ВЕИ 2010 г.	1-ва междинна цел	Цел за ВЕИ 2020 г.
Австрия	23,3%	30,1%	25,4%	34%
Белгия	2,2%	5,4%	4,4%	13%
България	9,4%	13,8%	10,7%	16%
Кипър	2,9%	5,7%	4,9%	13%
Чешка република	6,1%	9,4%	7,5%	13%
Германия	5,8%	11,0%	8,2%	18%
Дания	17%	22,2%	19,6%	30%
Естония	18%	24,3%	19,4%	25%
Гърция	6,9%	9,7%	9,1%	18%
Испания	8,7%	13,8%	10,9%	20%
Финландия	28,5%	33%	30,4%	38%
Франция	10,3%	13,5%	12,8%	23%
Унгария	4,3%	8,8%	6,0%	13%
Ирландия	3,1%	5,8%	5,7%	16%
Италия	5,2%	10,4%	7,6%	17%
Литва	15%	19,7%	16,6%	23%
Люксембург	0,9%	3%	2,9%	11%
Латвия	32,6%	32,6%	34,0%	40%
Малта	0%	0,4%	2,0%	10%
Нидерландия	2,4%	3,8%	4,7%	14%
Полша	7,2%	9,5%	8,8%	15%
Португалия	20,5%	24,6%	22,6%	31%
Румъния	17,8%	23,6%	19,0%	24%
Швеция	39,8%	49,1%	41,6%	49%
Словения	16,0%	19,9%	17,8%	25%
Словакия	6,7%	9,8%	8,2%	14%
Обединено кралство	1,3%	3,3%	4,0%	15%
ЕС	8,5%	12,7%	10,7%	20%

Най-обективно е да се направи оценка на държавите членки за първата им междинна цел, изчислена като средна стойност от техните дялове за 2011/2012 г. Макар че средно взето напредъкът до 2010 г. е добър, той не отразява политическите и икономически неопределености, с които понастоящем явно се сблъскват производителите на енергия от възобновяеми източници.

Напредък към първата междинна цел:

повече от 2 % над междинната цел

по-малко от **1 % под междинната цел** или по-малко от **2 % над междинна цел**

повече от **1% под междинната цел**