

Брюксел, 20.7.2016 г.
COM(2016) 500 final

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

Ускоряване на прехода на Европа към нисковъглеродна икономика

**Съобщение, придружаващо мерки по Рамковата стратегия за енергиен съюз:
законодателно предложение относно задължителни годишни намаления на
емисиите на парникови газове през периода 2021—2030 година, законодателно
предложение за включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове
от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство в рамката в
областта на климата и енергетиката до 2030 година и съобщение относно
Европейска стратегия за мобилност с ниски емисии**

1. Въведение

Глобалният преход към нисковъглеродна и кръгова икономика започна, като получи нов тласък от Споразумението от Париж относно изменението на климата¹ и Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. Този преход е необходим, за да се създадат работни места, растеж и инвестиционни възможности за сегашните и бъдещите поколения европейци, като същевременно се смекчи опасното изменение на климата. Ако ЕС не запази и не използва стартовото си предимство в насърчаването на енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност, както и в конкуренцията за разработването на други световни пазари на нисковъглеродни технологии, други региони ще се възползват от това. Очаква се европейският икономически модел да се промени. Наша обща отговорност е да се гарантира, че преходът е справедлив и се основава на солидарност, така че никой да не бъде пренебрегнат. Рамковата стратегия за енергийния съюз² допринася за постигането на тази цел.

Пакетът от мерки, представен от Комисията днес, спомага Европа да се подготви за бъдещето и да запази конкурентоспособността си. Той е насочен главно към държавите членки, тъй като те ще бъдат на предната линия при вземането на решение за това как да се осъществят мерките за постигане на договорената цел за 2030 г. за емисиите на парникови газове³.

Но държавите членки не могат да постигнат това сами. Мобилизирането в хода на подготовката за Конференцията по въпросите на климата в Париж показаха колко важни са недържавните субекти за постигането на промени. ЕС очаква действия, наред с другите, и от своите предприятия, земеделски производители, изследователи, инвеститори, преподаватели и социални партньори. Освен това ЕС същевременно носи отговорност за подпомагане на тяхната дейност чрез предоставяне на мерки и благоприятна среда в целия ЕС. Той подкрепя действията на градовете в него, в които живее 80 % от населението. Те са сред най-динамичните и иновативни участници в осъществяването на нисковъглеродна, кръгова икономика, като често надхвърлят националните равнища на амбиция. Селските общности са също толкова важни, тъй като те са от решаващо значение за осигуряване на устойчиви природни ресурси и опазване на околната среда за бъдещите поколения.

ЕС прави всичко възможно, за да запази положителната динамика за действия в областта на климата в световен мащаб. Нито една страна не е изолирана от останалите по отношение на заплахата от изменение на климата с катастрофални последици. Ето защо на най-високото политическо равнище ръководителите на държавите от Г-7 се

¹ COM (2016) 110 *Пътят след Париж: оценка на въздействието на Споразумението от Париж.*

² COM(2015) 80 *Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата.*

³ През октомври 2014 г. държавните и правителствените ръководители от ЕС постигнаха съгласие по политическата рамка за периода до 2030 г. за политиките в областта на климата и енергетиката. В рамката се определя ангажиментът на ЕС за задължителна цел — намаление до 2030 г. с поне 40 % спрямо 1990 г. на вътрешните емисии на парникови газове от цялата икономика.

ангажираха да ускорят прехода към енергийна система, която дава възможност за декарбонизация на световната икономика, както и да определят срок за премахване на повечето субсидии за изкопаеми горива, като обещаха прекратяване до края на 2025 г. на държавната подкрепа за секторите въглища, газ и нефт. Градовете в ЕС ще играят централна роля в новата коалиция на градовете по света, която би могла да предостави още една възможност за международен ангажимент за продължаване на борбата с изменението на климата на местно равнище. Нарастващото осъзнаване на спешната необходимост да се обърне внимание на връзката между изменението на климата, нестабилността и сигурността беше потвърдено наново в тазгодишния план за действие на ЕС за дипломатия в областта на климата⁴.

ЕС е напълно в състояние да превърне произтичащото от изменението на климата предизвикателство в благоприятна възможност. В този глобален контекст Европа е водеща в разработването на новаторски нисковъглеродни технологии и услуги не само в енергийния сектор, но и в промишлеността, сградите и транспорта. Тя следва да запази тази водеща позиция. Трябва да продължим да даваме на европейците необходимите умения за нисковъглеродна икономика, да инвестираме в бъдещето на нашите деца и да подпомагаме промишлеността да се адаптира към променящите се потребности. Европа обеща да предприеме амбициозни действия и ще изпълни обещанието си.

2. Ръководни принципи на регулаторна рамка за преход към нисковъглеродна икономика във всички сектори на икономиката

През октомври 2014 г. ЕС прие ясен ангажимент: задължителна и обхващаща цялата икономика цел за намаляване на емисиите с поне 40 % до 2030 г. в сравнение с равнищата от 1990 г. Този ангажимент е в съответствие с ефективен по отношение на разходите път за постигане на дългосрочните цели на ЕС в областта на климата и послужи като основа за международния ангажимент на ЕС в рамките на Споразумението от Париж относно изменението на климата, като ще бъде изпълнен съвместно от всички държави членки.

С оглед да започне изпълнението на посочения ангажимент, през юли 2015 г. Комисията представи предложение за реформа на схемата за търговия с емисии на ЕС, за да бъде приведена в съответствие с преследваната цел и да стимулира инвестициите след 2020 г. в промишлеността и енергетиката⁵. Европейският парламент и, в рамките на Съвета, правителствата на държавите членки следва да положат максимални усилия за бързо приемане на това предложение. Настоящият пакет от мерки е насочен към другите основни елементи на икономиката, които ще допринесат за действия в областта на климата: секторите на сградите, транспорта, отпадъците и селското стопанство⁶, както и земеползването и горското стопанство.

⁴ Европейската дипломатия в областта на климата след COP21 — заключения на Съвета от 15 февруари 2016 г.

⁵ За постигането на целта на ЕС за 2030 г. се изисква намаление с 43 % спрямо 2005 г. в тези сектори.

⁶ За постигането на целта на ЕС за 2030 г. се изисква намаление с 30 % спрямо 2005 г. в тези сектори.

Като доразвива ръководните принципи за действия на ЕС в областта на климата досега, новата регулаторна рамка се базира на основните принципи на справедливост, солидарност, гъвкавост и екологосъобразност.

С цел да се гарантира справедливост и солидарност, заложи в рамката в областта на климата и енергетиката за 2030 г., приета от Европейския съвет, Комисията предлага диференцирани национални цели за намаляване на емисиите за 2030 г., които са съобразени с брутния вътрешен продукт на всяка държава членка, за да отразяват съответното им благосъстояние. Целите за отделните по-богати държави членки допълнително са съгласувани помежду си по равнище, за да се вземе под внимание ефективността по отношение на разходите.

Освен това чрез предложението ще се създаде гъвкава система, при която държавите членки могат да намалят емисиите съвместно в редица сектори с течение на времето, отразявайки също така различната структура на икономиките на държавите членки. Това ще позволи търговията с разпределените количества емисии между държавите членки и разработването на проекти за намаляване на емисиите в други държави членки. Това ще улесни инвестиционните потоци в целия ЕС към местата, където те са най-необходими за модернизиране на икономиката и ще донесе най-големи ползи при възможно най-ниски разходи⁷.

За първи път секторът на земеползването и горското стопанство е включен в рамката на ЕС в областта на енергетиката и климата. Комисията предлага внимателно преценен баланс между повече стимули за улавяне на въглерод и за намаляване на емисиите от почвите и горите и необходимостта да се поддържа екологосъобразността на рамката на ЕС в областта на климата, така че да се стимулират намаления на емисиите в секторите на сградите, транспорта и селското стопанство. Поради това гъвкавостта спрямо други сектори ще бъде ограничена.

Предложеният регламент за тези сектори осигурява по-строги правила за отчитане на площта, земеползването и горското стопанство. Тъй като горското стопанство е основният източник на биомаса за производство на енергия и дървесина, по-строгите правила за отчитане за целите на управлението на горите ще осигурят солидна основа за политиката на Европа за възобновяемите енергийни източници и по-нататъшното развитие на биоикономиката след 2020 г.

3. Създаване на благоприятна среда за преход към нисковъглеродна икономика в ЕС

При тази регулаторна рамка държавите членки са отговорни за изготвянето на мерки, които са най-подходящи, за да извлекат ползите от преминаването към нисковъглеродна икономика и да постигнат своите цели. ЕС ще оказва подкрепа на държавите членки чрез редица инструменти и мерки за подпомагане.

⁷ С оглед да се улесни още повече спазването, държавите членки с пропорционално по-високи разходи за постигане на целта си могат да изберат да прехвърлят някои квоти по схемата за търговия с емисии, за да компенсират емисии в други икономически сектори.

3.1. Стратегията за енергиен съюз и други инициативи, специфични за отделни сектори

Предвид важната роля на транспорта за емисиите в ЕС Комисията представя стратегия за мобилност с ниски емисии, в която се установяват основните лостове в областта на транспорта, включително мерки за целия ЕС относно превозни средства с ниски и нулеви емисии и алтернативни горива с ниски емисии. В стратегията също така се подчертава, че е необходимо да се извлече максимална полза от взаимодействията между транспортните и енергийните системи.

По отношение на сградите Комисията преразглежда съществуващата рамка на ЕС за енергийна ефективност и по-късно тази година ще представи предложения, включително относно начините за привличане на финансови средства за саниране на сгради. Комисията също така ще завърши тази година изготвянето на обхващащ целия сектор доброволен протокол за рециклиране на отпадъци от строителство и събаряне. Предвид по-ограничените възможности за намаляване на емисиите на парникови газове в секторите на селското стопанство и земеползването, чрез предложението за земеползването и горското стопанство ще се създадат допълнителни стимули за улавяне на въглерод в тези свързани дейности. Освен това реформираната обща селскостопанска политика предоставя различни инструменти и мерки по своите два стълба за действия в областта на климата. Очаква се прегледът на политиката на равнище ЕС относно използването на торове да допринесе за намаляване на емисиите от добити и изкуствени торове. След селското стопанство секторът на отпадъците в момента е вторият по важност сектор с емисии на парникови газове, различни от въглероден диоксид. Рамковата директива за управление на отпадъците и особено Директивата за депонирането на отпадъци, за които Комисията предложи изменения миналата година, се очаква да допринесат за значително намаляване на емисиите от отпадъци.

Държавите членки могат да извлекат ползите от тези мерки само ако ги осъществяват и прилагат правилно.

3.2. Междусекторни инструменти и стимули

Приоритетът на енергийния съюз във всичките му измерения предоставя по-широка рамка, в която ЕС може да създаде съответната благоприятна среда за извършването на енергийния преход. Освен това съществуват редица други фактори, способстващи за подпомагане на този преход във всички сектори на икономиката.

3.2.1. Кръгова икономика

Кръговата икономика играе роля не само в секторите, влизащи в обхвата на пакета. Съществува пряка физическа връзка между количеството на използваните суровини, необходимата енергия и емисиите на парникови газове. ЕС успя да премахне зависимостта на своя икономическия растеж от нарастването на емисиите на въглероден диоксид, но досега все още не успя да постигне същото за ефективно използване на суровините и ресурсите.

Ето защо миналата година Комисията представи амбициозен пакет от мерки за кръговата икономика⁸ с цел справяне с това предизвикателство. Предложените действия ще допринесат за „затваряне на веригата“ от жизнени цикли на продукти чрез по-висока степен на рециклиране и повторна употреба, както и максимално оползотворяване на всички суровини, продукти и отпадъци.

3.2.2. Иновации за конкурентоспособност

Комисията възнамерява по-късно тази година да представи интегрирана стратегия на енергийния съюз за научни изследвания, иновации и конкурентоспособност, за да се оползотворят възможностите, създадени от иновациите като ключов фактор в прехода към нисковъглеродна икономика, и да се постигне максимално въздействие от всяко инвестирано евро. Конкретните действия в рамките на тази нова стратегия следва да спомогнат пряко за постигането на европейските цели в областта на климата и енергетиката и да допринесат за модернизацията и конкурентоспособността на икономиката на ЕС чрез подкрепа за лидерската позиция на ЕС в областта на чистите технологии.

Европа все още е най-големият източник на финансиране за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) в областта на енергетиката и развитието (с 3,9 млрд. евро през 2014 г., което представлява 36 % от общата сума) и е водеща по брой на патентните заявки за особено ценни технологии за смекчаване на изменението на климата с дял от 40 процента от общия брой. В същото време някои от възможностите с голям потенциал остават неоползотворени — особено при технологиите за чиста енергия и превозни средства с нулеви емисии. В други области, включително технологии за енергия от възобновяеми източници, ЕС започна да губи позиции спрямо свои конкуренти. Още по-важно и излизащо извън рамките на конкретни технологии и новаторски области е, че Европа се нуждае от подобряване на пазарната реализация на иновациите и на търговския им успех.

3.2.3. Пренасочване и увеличаване на инвестициите

Пренасочването и бързото увеличаване на инвестициите от частния сектор са от съществено значение за подпомагане на прехода към устойчива към изменението на климата икономика с ниски нива на въглеродни емисии и за избягване на обвързването с инфраструктура и активи с високи нива на емисии.

В ЕС вече започнаха усилия за привеждане на частните инвестиции в съответствие с целите по отношение на климата и за ефективно използване на ресурсите както чрез политики, така със стратегически публични инвестиции.

По схемата на ЕС за търговия с емисии е определена цена на въглеродните емисии. За секторите, които не са обхванати от схемата на ЕС за търговия с емисии, политиките на държавите членки за данъчно облагане също са от значение за създаване на правилните стимули.

⁸ COM(2015) 614 *Затваряне на цикъла — план за действие на ЕС за кръговата икономика.*

С инициативата за съюз на капиталовите пазари⁹ се обръща внимание на важността на дългосрочните и устойчиви инвестиции, за да се запази и разшири конкурентоспособността на ЕС и се насърчи преходът към нисковъглеродна икономика с ефективно използване на ресурсите. Появата напоследък на „зелени“ облигации може да спомогне и за преки капиталови потоци към нисковъглеродни инвестиции.

Необходимо е да се направи повече. ЕС ще продължи да задълбочава единния пазар и да работи за премахване на пречките пред инвестициите.

Комисията работи активно, за да се осигури съгласуваността на разходите по настоящия бюджет на ЕС с целите по отношение на климата. Вече дава резултати политическият ангажимент да се гарантира, че поне 20 % от средствата по многогодишната финансова рамка са пряко свързани с климата. В този дух Комисията наскоро се присъедини към инициативата „Мисия за иновации“, участниците в която се ангажират да удвоят своето публично финансиране на НИРД за чиста енергия в срок от пет години до 2020 г.

Финансовите инструменти на ЕС също значително допринасят за действията на ЕС в областта на климата, както беше демонстрирано от Европейския фонд за стратегически инвестиции. Фондът определено е на път да постигне целта си за мобилизиране на най-малко 315 млрд. евро допълнителни инвестиции в реалната икономика до средата на 2018 г.¹⁰ Над 50 % от инвестициите, одобрени до момента, са от значение за климата. В рамките на Европейския фонд за стратегически инвестиции могат да се осъществят съвместни инвестиции в проекти или на равнище проект, или на равнище инвестиционна платформа. Инвестиционните платформи могат да подпомагат финансирането на малки проекти и да обединяват средства от различни източници, създавайки възможност за диверсифицирани инвестиции с географска или тематична насоченост. Те могат също така да направят малки или местни възможности за инвестиране привлекателни за нови групи инвеститори — например пенсионни фондове или чуждестранни институционални инвеститори. Комисията проучва начини за смесване и съчетаване на ресурсите, които са на разположение по други програми на ЕС — например Механизма за свързване на Европа или „Хоризонт 2020“, за стимулиране на допълнителни инвестиции по-специално посредством инвестиционни платформи — например в областта на енергийната ефективност, интелигентната градска мобилност и иновативните технологии.

Реформираната политика на ЕС на сближаване също спомага за прехода към нисковъглеродна икономика и нейните проекти ще доведат до ползи за периода след 2020 г. Тя подкрепя мерки за енергийна ефективност в обществените и жилищните сгради (13,3 млрд. евро) и в предприятията (3,4 млрд. евро, като се набляга върху МСП), както и за преминаването към енергийно ефективен транспортен сектор с ниски емисии на въглерод (39,7 млрд. евро за устойчива градска мобилност и

⁹ Вж. също работния документ на службите на Комисията — *Capital Markets Union: First Status Report* („Съюз на капиталовите пазари: първи доклад за състоянието“), SWD (2016) 147 final.

¹⁰ COM (2016) 359 *Преглед на постигнатото по Плана за инвестиции за Европа и следващи мерки* (състояние към 1 юни 2016 г.).

нискowęглеродни видове транспорт като железопътен, морски и по вътрешни водни пътища). Освен това 8 млрд. евро са разпределени за превенция и управление на риска, включително 6,4 млрд. евро за рискове, свързани с климата. С общо 115 млрд. евро от бюджета за реформираната обща селскостопанска политика се подкрепят действия в областта на климата чрез подобряване на управлението на земеползването и целеви инвестиции¹¹.

С цел да се подкрепят инвестициите в иновации, свързани например с улавянето и съхранението на въглерод, енергията от възобновяеми източници и внедряването на нови революционни технологии в промишлеността, в предложението на Комисията за изменение на схемата за търговия с емисии се предвижда за тази цел да бъдат запазени 450 милиона квоти за емисии.

3.2.4. Справедлив социален преход и нови умения

Преходът към нискowęглеродна икономика се очаква да намали заетостта в традиционни пазари (свързани с изкопаемите горива, по-специално въглеродноинтензивни отрасли), а същевременно ще бъдат създадени нови работни места (свързани с възобновяемите енергийни източници, енергийната ефективност и електрификацията на автомобилния транспорт). Това означава също необходимост от предвиждане и смекчаване на социалното въздействие на този преход в определени региони и социално-икономически сектори, включително чрез европейските структурни и инвестиционни фондове.

Тъй като придобиването на умения ще бъде основният път за заетост и просперитет, Комисията прие нова всеобхватна програма за придобиване на умения за Европа¹². С оглед да спомогне за справянето с предизвикателствата във връзка с уменията, Комисията започна действия, които ще хвърлят по-голяма светлина върху уменията и ще подобрят тяхното признаване на местно и национално равнище, както и на равнището на ЕС — от училищата и университетите до пазара на труда. Наред с другото, програмата е насочена към преквалификацията и повишаването на квалификацията и определя „план за секторното сътрудничество в областта на уменията“ за подобряване на търсенето на умения и за преодоляване на недостига на умения в конкретни икономически сектори, включително екологосъобразните технологии.

3.2.5. Възможности за търговия и износ

Очаква се увеличените търговски потоци да спомогнат за бързото разпространение на екологични стоки, услуги и технологии в целия свят и преминаването към

¹¹ По стълба за развитие на селските райони на политиката са заделени 7,7 млрд. евро за проекти, насочени към улавянето и съхранението на въглерода в почвите, доставката и използването на устойчива енергия от възобновяеми източници, както и за „интелигентни“ инвестиции във връзка с климата. Други 43,7 млрд. евро са предвидени за действия за подобряване на екосистемите, които оказват въздействие и върху въглеродния отпечатък на земеделието и горското стопанство.

¹² COM(2016) 381 *Нова европейска програма за умения: съвместни усилия за укрепване на човешкия капитал, пригодността за заетост и конкурентоспособността.*

нискowęглеродна икономика. ЕС е световен лидер във вноса и износа на екологични стоки. През 2013 г. износът от ЕС на продукти, вписани като екологични, възлиза на 146 млрд. евро (около 8 % от общия износ от ЕС), а вносът — на 70 млрд. евро. Европейските предприятия следва да се стремят да продължат разработването и износа на своите новаторска изобретателност и ноу-хау.

В качеството си на член на Световната търговска организация ЕС активно насърчава либерализацията на стоките и услугите, които могат да донесат ползи за околната среда. Той действа в тясно сътрудничество с шест други членове на Световната търговска организация с цел сключването на амбициозно споразумение за екологичните стоки с всички участници преди срещата на върха на ръководителите на държавите от Г-20 в Китай по-късно тази година. Също и в своите двустранни търговски споразумения ЕС се стреми към ранната либерализация на екологичните стоки и услуги, както и улесняване на търговията и инвестициите в производството на енергия от възобновяеми източници, като по този начин допринася за постигане на целите на политиката в областта на климата.

4. Заключение

Преходът на Европа към нискowęглеродна икономика трябва да се ускори. ЕС се нуждае от повече работни места, растеж и повече инвестиции, а тази програма е в състояние да ги осигури и да модернизира европейската икономика. В дългосрочен план това ще промени коренно нашия икономически пейзаж.

Необходимо е свързаните с климата законодателни предложения, приложени към настоящото съобщение, и миналогодишното предложение за реформа на схемата на ЕС за търговия с емисии да бъдат разгледани приоритетно от Съвета и Парламента.

Комисията незабавно ще започне или ще ускори процесите за по-добро регулиране (включително обществени консултации и оценки на въздействието) за незабавното превръщане на плана за действие за мобилност с ниски емисии в набор от ефективни и пропорционални мерки. До края на годината Комисията ще представи и останалите инициативи в рамките на стратегията на ЕС за енергиен съюз.

Държавите членки вече започнаха да подготвят своите стратегии в областта на енергетиката и климата за периода след 2020 г. Този набор от инициативи им предоставя необходимата яснота и инструменти, а също така им дава възможност да продължат с националния процес на ратифициране на Споразумението от Париж относно изменението на климата. Държавите членки следва максимално да се възползват от благоприятната среда на ЕС, за да осъществят прехода към нискowęглеродна икономика по възможно най-безпроблемен и справедлив начин.