

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.6.2008
COM(2008)384 окончателен

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

Да посрещнем предизвикателството на по-високите цени на петрола

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

Да посрещнем предизвикателството на по-високите цени на петрола

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През последното десетилетие светът се радваше на продължителен период на икономически растеж. Благодарение на глобализацията и развитието на големи нововъзникващи икономики като Китай и Индия милиони хора се разделиха с бедността и поеха по пътя на благоденствието. ЕС също се възползва от процесите, като разшири пазарите за своите стоки и услуги и създаде нови работни места за европейците. Този растеж обаче, се основаваше до голяма степен на презумпцията, че суровините, необходими за нарасналото потребление, ще бъдат все така лесно достъпни и в излишък. Става все по-ясно, че много суровини не са неизчерпаеми и че натискът на нарасналото търсене ще тласка нагоре цените на онези, чието предлагане е недостатъчно. Този извод стигна непосредствено до всеки от нас неотдавна, когато цените на петрола и храните рязко се повишиха. Налице е ясна необходимост от краткосрочни действия от страна на правителствата за смекчаване на последствията за най-уязвимите социални слоеве; необходимо е в дългосрочен план обществото да се ориентира към по-устойчиви модели на производство и потребление. ЕС е основният пропагандатор на тези идеи с призивите си за действия за овладяване на изменението на климата. Има солидни аргументи от сферата на сигурността, икономиката, социалната политика и опазването на околната среда за насърчаване на енергийната ефективност и за разработване на устойчиви алтернативи на изкопаемите горива. Съобщението има за цел да даде основа за дискусия в рамките на Европейския съвет, с партньорите на ЕС и със заинтересованите страни относно приспособяването на живота ни в следващите години към по-високите цени на петрола. Съществува ясна връзка между анализите и препоръките, съдържащи се в този документ, и неотдашното съобщение на Комисията относно цените на храните¹. Разглеждани заедно, двата документа очертават рамка, чиято цел е да помогне на държавите-членки да се справят с непосредствените последици от драматичното увеличение на цените и да изградят средносрочни и дългосрочни механизми за адаптиране към новите ограничения на ресурсите, така че предизвикателствата да се превърнат във възможности.

Напоследък международните цени на петрола достигнаха рекордни нива. Разчетите сочат, че сегашните високи цени на петрола ще имат дългосрочно въздействие, като съкращават растежа и увеличават инфлацията в икономиката на ЕС. Високите цени на горивата водят до нарастване на производствените и транспортните разходи, а оттук и на цените на храните. Тези високи ценови нива оказват натиск върху предприятията и ограничават покупателната способност на всички граждани на ЕС, като най-тежки са последствията за домакинствата с най-ниски доходи. Енергоемките сектори, транспортът, селското стопанство и особено рибарството са най-засегнати и са изправени пред труден процес на приспособяване. В глобален мащаб, по-високите цени

¹ COM(2008) 321.

на петрола означават, че съществен дял от приходите ще се прехвърли от страните потребители към страните производители на петрол, в това число от ЕС към малко на брой трети страни. Например, нарастването на средните цени на петрола тази година в сравнение с нивата от 2007 г. се изразява в нарастване с 80 милиарда евро на годишния трансфер на приходи от ЕС към страните производители на петрол.

Въпреки намаляването на дела на енергийните разходи в БВП икономиката на ЕС днес е зависима в по-голяма степен от вносен петрол отколкото през 1995 г.² и по тази причина е по-уязвима към последствията от поскъпването. В миналото скоковете на цените се дължаха най-често на временни фактори: този път обаче, причина за високите цени на петрола е структурна промяна в баланса на търсенето и предлагането на петрол в глобалната икономика и високите цени на петрола най-вероятно ще се задържат в средносрочен до дългосрочен план.

ЕС предвиждаше тази структурна промяна в решенията си за ориентиране към икономия на енергия, за разработване на възобновяеми източници и за преустройство на европейската икономика въз основа на принципите на ниско въглеродно съдържание, висока енергийна ефективност и по-малка зависимост от вносни доставки. Предприемането на решителни действия сега ще даде възможност на ЕС да съхрани своята конкурентоспособност и гъвкавост в глобализирания пазар на продукти, услуги и стоки. Това е възможност и за научни изследвания, иновации и инвестиции, която може да бъде оползотворена от предприятията в ЕС.

Следователно на шока от днешните високи цени на петрола трябва да се даде политически отговор, който да улесни приспособяването и да подготви адаптацията на икономиките на ЕС към новите условия, възникнали с високите цени. Този процес трябва да се съпътства от ефективни мерки за смекчаване на краткосрочните последствия от това приспособяване за най-уязвимите социални слоеве. Трябва обаче и да се поучим от грешките на миналото - подобни мерки следва да са целеви и да се избегне създаването на нови препятствия пред конкуренцията. В същото време трябва да се гарантира сигурността на енергийните доставки за ЕС, така че да се ограничи уязвимостта към възможна бъдеща нестабилност на цените на международния пазар.

2. ЦЕНОВИЯТ СКОК НА ПЕТРОЛА

През последните месеци цените на петрола се покачиха силно и рязко, като в абсолютни стойности достигнаха най-високото си равнище от края на седемдесетте години насам. В края на май суровият петрол, качество Brent, се търгуваше за около 132 USD на барел, което е повече от два пъти по-високо ниво в сравнение с миналата година. Средната цена на петрола за първите 5 месеца на 2008 г. е 105 USD докато през 2007 г. беше 73 USD за барел, при положение че през 2007 г. цената вече се беше утроила в сравнение с нивата от 2002 г. (25 USD). Движенията в обменните курсове и особено обезценяването на долара като че ли смекчиха последствията от това увеличение върху икономиката на ЕС. Въпреки това, към началото на май 2008 г. цените в евро бяха с 90 % по-високи в сравнение с тези от началото на 2007 г.

² През 2007 г. степента на петролна зависимост на ЕС се повишава до 82,2 % в сравнение с 74,4 % през 1995 г. Източник: Eurostat, Energy, transport and environment indicators, издание за 2007 г.

В ЕС потребителските цени на петрола нарастват рязко, следвайки ценовите тенденции при суровия петрол. Въпреки че благодарение на дела на данъчното облагане процентното увеличение при потребителските цени е по-малко, средните потребителски цени в ЕС-27 от началото на годината са се увеличили с 6 % за петрола (Euro-super 95), с 14 % за дизела и със 17 % за нафтата за отопление. В някои сектори като горивата за плавателни съдове и за въздушен транспорт, които не се облагат с данъци, процентното увеличение е още по-голямо.

Цените на въглищата и газта нарастват също толкова бързо, и дори по-бързо през последните 12 месеца. Това означава, че високите цени на петрола водят до високи цени на енергията, принуждавайки доставчиците на енергия в цяла Европа да повишават цените си.

Настоящите реални ценови равнища надвишават пиковите стойности, достигнати в началото на 80-те години на XX в. Тенденциите в цените на суровия петрол³ показват, че високите цени не са рядко явление. През 2001 г. обаче, реалните цени, които се задържаха на постоянни нива повече от десетилетие, тръгнаха неотклонно нагоре, а през 2007 г. процесът рязко се ускори. Анализаторите прогнозираят, че цените могат да останат високи или още да се повишат през идващите месеци.

3. ЗАЩО СЕ УВЕЛИЧАВАТ ЦЕНИТЕ? СЛОЖНО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ФАКТОРИ ОТ СТРАНА НА ТЪРСЕНЕТО И НА ПРЕДЛАГАНЕТО

3.1. Скокът на цените на петрола е до голяма степен резултат от основна структурна промяна на предлагането и търсенето на петрол в световната икономика.

Постоянното и дори леко свиващо се предлагане на петрол прави всичко възможно, за да не изостава от нарастващото търсене в световен мащаб. Ценовите скокове в миналото, като този през 70-те г., бяха предизвикани от ограничения в доставките, наложени от страните производителки. Сега сложен набор фактори на търсенето и предлагането си взаимодействат, което тласка цените нагоре.

Потреблението на петрол в държавите от ОИСР бележи спад. Намаленото търсене в страните от ОИСР от 2005 г. насам се дължи на забавения икономически растеж, по-високите цени и политиките за енергийна ефективност. Международната агенция по енергетика очаква тази тенденция да се запази през 2008 г.

Ръстът на търсенето в останалата част от света се генерира от нововъзникващите икономики и най-вече от Китай и Индия. Според прогнозите нетният внос на петрол в тези две държави взети заедно ще нарасне от 5,4 млн. барела на ден през 2006 г. до 19,1 млн. барела на ден през 2030 г. Последната цифра е по-висока от сегашния внос на САЩ и Япония взети заедно⁴. Потребностите нарастват бързо и в страни производителки от Близкия Изток и Азия. През 2008 г. ръстът на

³ По индекса на ОПЕК (Организация на страните — износители на петрол), който е много близо до цените, плащани от ЕС27 за доставка на суров петрол.

⁴ Източник: Международна агенция по енергетика, World Energy Outlook 2007

търсенето в страни извън ОИСР е 3,7 % или 1,4 млн. барела на ден. Увеличението се дължи на икономическия растеж и допълнителните приходи от износ на петрол.

Освен това потреблението в много страни се стимулира от субсидии за горива, чиято цел е да защитават потребителите от растящите цени. Субсидиите струват скъпо на публичните финанси, защото отклоняват средства от политиките за дългосрочно развитие и растеж. Някои страни вече дадоха сигнали за намерението си да сложат край на субсидиите или контрола върху цените или да ги редуцират (напр. Малайзия, Индия, Индонезия, Тайван и Тайланд). Засега Китай поддържа ценовите ограничения, за да овладее инфлацията.

На този фон е малко вероятно в краткосрочен план производството на петрол да върви в крак с постоянно нарастващото търсене.

Широк спектър от ограничения и несигурни фактори определя до каква степен и доколко бързо резервен капацитет може да бъде вкаран в производството. Много от съществуващите нефтени залежи вече са напълно разработени и обемът на добива намалява. Международната агенция по енергетика изчислява, че ежегодно са необходими 3 млн. барела на ден от нови доставки, за да се компенсира спадът в сегашното предлагане.

Броят и капацитетът на новоразработените нефтени залежи намаляват. Стабилните ниски цени в миналото и несигурността по отношение на бъдещите нива на търсене бяха причина да се разработват по-малко нови залежи и да се ограничат инвестициите в технологии. Сондирането на нови нефтени залежи и вкарването им в експлоатация са скъпоструващи дейности, които изискват дълъг подготвителен период. Разходите за разработване на нефтено находище днес са два пъти по-високи от разходите преди три години. Повечето от потенциалните нови находища са „неконвенционални залежи“ в труднодостъпни райони като битуминозни пясъци или шисти. Високите такси за добив, наложени от някои страни производителки, могат също да се превърнат в аргумент, възпиращ новите инвестиции в добивната индустрия. С други думи, днес се изискват по-големи разходи за разработването на нов капацитет за доставки. Към съображенията за разходите следва да се добави и фактът, че експлоатацията на „неконвенционални залежи“ би имала много негативно отражение върху околната среда, включително по-големи емисии на парникови газове, в сравнение с конвенционалните източници. Недостигът на оборудване и на персонал с необходимите технически квалификации и инженерни умения за проучване и разработване на нови залежи допълнително усложнява ситуацията.

Най-голям потенциал за по-нататъшно разширяване на производството на петрол имат страните от Близкия Изток и ОПЕК, където добивът и производството се доминират от държавни компании. Национализираните компании не са толкова подвластни на пазарните сили и по-трудно инвестират в развитие на технологиите. ОПЕК продължава да води много предпазлива политика по отношение на евентуалното увеличаване на доставките на суров нефт и мащабното инвестиране в нови производствени мощности.

Пренатоварването на рафинериите и техните капацитетни ограничения също влияят негативно на нивата на доставките. През последните години глобалният нефтопреработвателен капацитет не се е увеличил, защото това не се смяташе за перспективна инвестиция по времето, когато цените на петрола бяха ниски. Освен това

разходите за строителство на нови обекти нараснаха. Неотдавнашни проблеми в нефтопреработвателната индустрия след щетите, нанесени от ураганите Катрина и Рита в САЩ и Мексиканския залив, още повече съкратиха производствения капацитет. В Европа, въпреки че общият капацитет е задоволителен, рафинериите нямат необходимото оборудване за преработка на достатъчни количества от определени видове горива като дизел например. По тази причина, за да компенсира недостига в производството на дизел, Европа е зависима от САЩ, който изкупува излишъка ѝ от бензин, като в същото време разчита на Русия за доставки.

3.2. Някои други фактори с преходен характер изостриха тенденцията в цените

Няколко фактора затрудняват пълното разгръщане на производството в някои райони – сред тях са периодичният саботаж на петролопроводите или заплахите, възникващи при въоръжените конфликти в Нигерия и Ирак, прекъсването на добива поради лоши атмосферни условия в Мексиканския залив и съображенията за сигурност в района на Персийския залив като цяло.

Слабият долар допринася за увеличаване на натиска върху цените на петрола, тъй като инвестирането в петрол се смята за ценно обезпечаване срещу по-нататъшното обезценяване на валутата и зараждащата се инфлация.

Както и в други стокови пазари, в глобалните петролни пазари се наливат свежи капитали от инвеститори, които в момент на сътресения на финансовите пазари търсят алтернативи. Финансовият приток към стоковите пазари се изчислява на 70 милиарда USD за първото тримесечие на 2008 г., което означава, че е налице рязко покачване след постъпателната тенденция, наблюдавана вече няколко години. Все пак, остава неясно на този етап доколко нарасналата активност на нетърговските инвеститори оказва влияние върху цените на петрола. Има някои данни, че връзките между фючърсните и спот пазарите са довели до нарасналата напоследък нестабилност на цените, но тези тенденции изискват по-нататъшни анализи.

3.3. Предвид перспективите увеличаването на цените на петрола е по-скоро част от структурна промяна, отколкото временно явление.

В изданието си World Energy Outlook за 2007 г. Международната агенция по енергетика насочва вниманието към растящите потребности от енергийни доставки на Китай и Индия и прогнозира, че при запазване на сегашните енергийни политики, глобалните енергийни потребности през 2030 могат да бъдат 50 % по-големи от тези през 2007 г., като изкопаемите горива ще продължат да преобладават в микса от горива и на тях ще се дължат 84 % от общото увеличение на търсенето между 2005 г. и 2030 г. в сектора на в първичните енергийни ресурси. Въпреки че се очаква световните нефтени запаси да са достатъчни за посрещане на нарастващите потребности, това предполага съответни инвестиции за преодоляване на недостига на капацитет по цялата петролна верига и по-концентриран дял на страните от ОПЕК в продукцията. Очаква се резервният капацитет да остане малък.

Ако не се осъществи промяната в политиката, за която Европейският съвет взе решение, растящите енергийни потребности на ЕС ще продължат да бъдат задоволявани с изкопаеми горива, като делът на вносните горива ще бъде още по-

голям. В базисния сценарий на Европейската комисия⁵ за 2030 г. се предвижда, че въпреки умерения темп на подобряване на енергоемкостта на икономиките на ЕС⁶, през 2030 г. общите енергийни нужди на ЕС-27 ще бъдат 11 % по-големи отколкото през 2005 г. Петролът ще остане най-важното гориво, въпреки че потреблението му през 2030 г. ще бъде само 6 % по-високо от днешните нива. Делът на изкопаемите горива в общото потребление на енергия ще намалее незначително до 2030 г. като нетен резултат от ограниченото намаляване на употребата на твърди и течни горива и увеличеното потребление на природен газ, търсенето на която се очаква да нарасне значително до 2030 г.

Ако не бъдат приложени решенията на Европейския съвет, делът на възстановяемите енергоизточници в потреблението на първични енергийни ресурси се очаква да достигне едва 12 % през 2030 г. Това ще покрие почти 60 % от увеличението на потреблението на първични енергийни ресурси, което се очаква между 2005 г. и 2030 г. да бъде около 200 млн. тона нефтен еквивалент, но очевидно няма да бъде достатъчно за постигане на заложената за 2020 г. цел от 20 % от крайното потребление на енергия, освен ако не се предприемат договорените допълнителни мерки. Без нови инвестиционни решения делът на ядрената енергия в общото потребление ще намалее слабо - от 14 % през 2005 г. до едва 10 % през 2030 г. Като цяло, ако нови политически решения не дадат тласък за промени, делът на местните и на безвъглеродните енергоизточници ще нарасне незначително - от 21 % през 2005 г. до 22% през 2030 г. Вследствие на това, зависимостта от вноса би нараснала с 14 процентни пункта до 67 % през 2030 г. За 95 % от потреблението си на петрол Европа ще зависи от внос. По подобен начин вносът на газ се очаква да нарасне от сегашните 58% до 84 %. По този сценарий, който отразява само съществуващите тенденции, без да отчита евентуалното въздействие на решенията на Европейския съвет, емисиите на CO₂ на ЕС-27, свързани с производството и потреблението на енергия, ще се увеличат значително, като през 2020 г. ще надвишават с 5,1 % нивото от 1990 г., а през 2030 г. - с 5,4 %. Тези прогнози показват ясно, че са необходими бързи решения и прилагане на целите за 2020 г., приети от Европейския съвет.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ ИКОНОМИКАТА НА ЕС

4.1. Инфлация

Високите цени на петрола предизвикват инфлация в ЕС. По-голямата инфлация напоследък се дължи до голяма степен на по-високите цени на енергията и на хранителните продукти, които представляват средно съответно около 10 % и 20 % от разходите на домакинствата. Влиянието на енергийната инфлация върху ръста на хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ) през четвъртото тримесечие на 2007 г. беше средно 0,8 % в еврозоната. Скориха цените и на редица селскостопански продукти като пшеницата, млечните изделия и месото. В ЕС обаче, поради различия в относителните процентни дялове на общите разходи на домакинствата за храна и енергия и поради наличието на нормативно установени цени

⁵ Европейска комисия, Европейска енергетика и транспорт, тенденции до 2030 г., актуализирано издание за 2007 г.

⁶ Това съответства на нарастване с 20,5 % на крайната консумация на енергия, особено за транспорт и индустриални нужди. Вследствие на демографски промени и промени в начина на живот потреблението на енергия от домакинствата се очаква да нарасне само с 12 %.

за течните горива и електроенергията в някои страни има съществени различия в степента, в която цените на храните и енергията влияят на общата инфлация. Движението на цените в отделни страни може да се повлияе и от степента на конкуренция на енергийните пазари. Изчисленията сочат, че в страните от еврозоната увеличение с 10 евро на цената на петрола като непосредствен резултат води до ръст в инфлацията от 0,6 до 0,8 процентни пункта през първата година след увеличението.

Цените на петрола най-вероятно ще останат високи в дългосрочна перспектива. Най-засегнати ще бъдат по-бедните домакинства, в които разходите за енергия и храна имат по-голям дял.

4.2. Отражение върху домакинствата

Разходите за енергия представляват съществена част от бюджета на домакинствата; очаква се тази тенденция да бъде все по-изразена в бъдеще. Това означава, че европейците ще трябва да заделят допълнителни средства, за да плащат сметките си за електроенергия и отопление. Между април 2007 г. и април 2008 г. темпът на нарастване на цените на течните горива за домакинства и лични превозни средства далеч надхвърли хармонизирания индекс на потребителските стоки (ХИПС) за същия период. На европейско равнище ХИПС се покачи с 3,6 %, докато цените на течните горива за домакински нужди нараснаха с 35,2 %, а тези за превозните средства – с 12,7 %. Покачването на цените на течните горива обаче, засяга отделните държави-членки в различна степен. Най-висок ръст бе отчетен в Обединеното кралство (69,1 %). В редица държави-членки (Белгия, Германия, Гърция, Франция, Люксембург, Финландия) ръстът е по-висок от средния за ЕС.

Ръстът на цените на течните горива за лични превозни средства показва по-малко различия между най-високата стойност в Естония (25,1 %) и най-ниската в Словения (4,8 %). Освен това трябва да се отчете и вторичният ефект върху други важни пера в бюджета на домакинствата като разходите за транспортирани стоки.

4.3. Последствия от скока на цените на петрола за отделни сектори

В сектора на рибарството, при сегашните ценови нива, разходите за горива се изчисляват на повече от 2,4 милиарда евро на година или над 30 % от стойността на разтоварения на сушата улов в ЕС. Някои оператори, особено траулери, са най-тежко засегнати, тъй като при тях разходите за горива могат да стигнат до 50 % от приходите. Същевременно през последните години цените на рибата се задържаха постоянни и дори намаляха. Така, при сегашните цени на горивата, риболовът с траулери е на загуба или реализира незначителни печалби. В рибарската индустрия по-силният външен икономически натиск от нарастването на цените на горивата се комбинира със съществуващи проблеми, дължащи се на свръхкапацитета на риболовния флот и намалелите, вследствие на свръхулов, природни ресурси.

Високите цени на петрола могат да имат сериозни последствия за доходността и конкурентоспособността на **селското стопанство**. Отражението върху доходите от семейни стопанства ще бъде различно в отделните държави-членки в зависимост от структурата на разходите и от доходността на селскостопанския сектор. Делът на разходите, които пряко се влияят от цените на петрола (за гориво, торове и средства за растителна защита), в общите разходи на едно стопанство зависи до голяма степен от вида на стопанството.

Петролът продължава да доминира **транспортния сектор** с 97 % от потреблението на енергия в този сектор. Транспортните разходи за промишлеността могат да варират от 1 до 10 % от стойността на крайния продукт. Домакинствата изразходват за транспорт 13,6 % от общите си разходи за крайно потребление. Така, едно удвояване на цените на суровия петрол ще доведе до увеличение с 12 % до 15 % на разходите за транспорт, което би означавало почти 1 % от крайното потребление на домакинствата. В сектора на авиацията Международната асоциация за въздушен транспорт предвижда загуба от 2,3 милиарда USD през 2008 при цени на петрола от 106,5 USD за барел.

Трябва да се очаква високите цени на петрола да окажат особено силно въздействие върху секторите, в които дейностите са по-зависими от горивата. В производството на **основни химически продукти** петролът и газта са основни разходни пера, тъй като петролът е едновременно основна суровина и основен енергоизточник. Покачването на цената на петрола се отразява пряко върху цените на повечето междинни химически продукти, използвани в производството на пластмаси и каучук.

В **автомобилостроенето** повишението на цените вероятно ще стимулира научните изследвания, предлагането на енергоефективни превозни средства и инвестициите в ефективно използване на горивата. В момента най-много усилия се влагат за намаляване на въздействието на потреблението на енергия, получена от традиционни горива. При тези високи цени вниманието на потребителите се насочва повече към експлоатационните разходи, като така индустрията има силен пазарен аргумент да усъвършенства ефективността на горивата и да коригира пазарните си стратегии.

Високите цени могат да създадат и възможности, тъй като се търсят нови, конкурентни технологии и процеси. Секторът на **възобновяемата енергия** и на технологиите за енергийна ефективност биха могли да се възползват от ситуацията. Очевидна е необходимостта от повече научни изследвания в областта на по-ефективните и икономични екотехнологии, област, в която ЕС има сериозна преднина. Може да се очаква, че съществуващите пазарни условия ще увеличат търсенето на икономични и енергоефективни продукти и системи и на неизкопаеми горива, като паралелно ще нарасне търсенето и на съответните енергийни технологии. На този фон държавите-членки могат също така да решат да преразгледат мястото на ядрената енергия в съвкупността от енергийни източници, изграждаща енергетиката им.

5. МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ПОСЛЕДСТВИЯ В РАЗВИВАЩИТЕ СЕ СТРАНИ

В повечето развиващи се страни по-високите цени на храните и петрола оказват кумулативен ефект за чувствителното нарастване на **инфлацията** на потребителските цени. Ако това доведе до общо повишаване на заплатите и цените, ръстът на инфлацията ще се наложи трайно. С повишаването на цените на петрола става все по-трудно в рамките на **публичните финанси** да се поддържа практиката в някои развиващи се страни да се субсидират цените на енергията.

В **развиващите се страни, нетни вносителки на петрол**, по-високите цени на петрола са допълнителна тежест за най-бедната част от бедното население, паралелно с високите цени на храните. За тези страни влошаването на търговските условия води до **нарастване на дефицита по текущата сметка** и до нуждата да се търси допълнително външно финансиране. Нарасналите плащания за внос на петрол имат отрицателно въздействие върху търговското салдо и, ако не бъде компенсирано с външни

трансакции, върху платежния баланс. Корективните мерки ще трябва да включват обезценяване на обменния курс с цел съкращаване на вноса и насърчаване на износа, което допълнително би увеличило цената на вносният петрол, и/или повишаване на лихвените проценти паралелно със съкращаването на нетните валутни резерви или с цел привличането на допълнително външно финансиране. По-високите лихвени проценти и по-малките валутни резерви могат да забавят растежа и да направят икономиката по-уязвима във финансово отношение.

За развиващите се страни нетни износители на петрол по-големите приходи от петрол генерират значителен приток на валута, който води до повишаване на обменния курс на националната валута и до намаляване на външната конкурентоспособност в стоковата търговия извън търговията със суровини. Освен често слабото управление на приходите от петрол, тези проблеми на усвояването представляват особено предизвикателство пред макроикономическите политики. С приходите от петрол много от развиващите се страни износители на петрол са създали фондове, чрез които приходите се реинвестират и от които могат да се черпят средства за стабилизиране на икономиката в не така благоприятни моменти в бъдеще.

6. ОТВЕТНИ ПОЛИТИЧЕСКИ МЕРКИ НА ЕС

Ответните мерки на ЕС във връзка с неотдавнашното увеличение на цените на петрола трябва да се основават на предположението, че **цените най-вероятно ще останат високи** в средносрочен до дългосрочен план. Това означава, че е необходимо структурно адаптиране, което трябва да се ускори, за да даде положителни резултати възможно най-скоро. Същевременно трябва да се смекчат краткосрочните последствия за някои уязвими социални групи, като им се помогне да се адаптират към новата пазарна ситуация. Особено предпазливо трябва да се подхожда към предложенията увеличението на цените на петрола да се компенсира с данъчни облекчения. Най-вероятният резултат би било пренасочването на приходи от потребителите към страните доставчици на петрол, което само ще задълбочи глобалните дисбаланси. Това може да бъде последвано от по-нататъшно увеличение на цените и би затормозило функционирането на единния пазар, подкопавайки усилията на ЕС за повишаване на енергийната ефективност.

Основното политическо решение трябва се концентрира върху по-ефективното потребление на енергия в ЕС и върху намаляването на зависимостта ни от изкопаеми горива. Това е подходът, към който се придържаме в пакета мерки относно изменението на климата и възобновяемата енергия. Той има за цел да подобри енергийната сигурност на ЕС чрез мерки за редуциране на зависимостта ни от внос на изкопаеми горива, за разнообразяване на доставките, за разработване на възобновяеми енергоизточници и за развитие на енергийната ефективност. ЕС предвидливо си постави целта за бъдеще с ниско съдържание на въглерод, като дефинира какво иска да постигне до 2020 г. и като даде възможност на правителствата, компаниите и домакинствата да разработят свои комплексни мерки, съчетаващи инвестиции, стимули и задължения, така че целта да бъде постигната. Този подход ще повиши конкурентоспособността на промишлеността на ЕС, тъй като благодарение на него тя е по-малко уязвима към промените в цените на петрола. Споразумението за следващите основни стъпки в изграждането на истински вътрешен енергиен пазар също ще спомогне за намаляване на уязвимостта на ЕС и държавите-членки към колебанията на цените.

6.1. Непосредствени стъпки: смекчаване на последствията за потребителите

Домакинствата в Европа усещат последствията от скока на цените. Държавите-членки имат възможност да облекчат тежестта за най-уязвимите слоеве от населението.

- Неотдавнашното увеличение на цените се усеща най-осезателно от онези домакинства, чиито разходи за енергия поглъщат пропорционално по-голяма част от приходите им. ***Вероятно ще е необходима подкрепа за най-бедните домакинства, която може да бъде оправдана, но тя трябва да бъде целева и да спомага адаптирането към трайно по-високи цени на петрола.*** С особено внимание трябва да се гарантира, че тази подкрепа не представлява изкуствена компенсация, с която се отлага необходимата структурна адаптация или се задържа необходимото намаляване на енергийните потребности. Всички краткосрочни компенсаторни мерки не бива да са обвързани със самата цена на енергията и трябва да се съсредоточават върху преразпределението на приходи с цел да се снижи загубата на реални приходи, дължаща се на високите цени на енергията. Пряката подкрепа на приходите трябва да се предпочита пред други мерки като ваучери за гориво, които биха замъглили смисъла на предупреждението, съдържащо се във високите цени на енергията.
- ***Предпазливо трябва да се подхожда и към промени в данъчното облагане на петрола, защото това може да доведе до още по-високи цени.*** Намаляването на данъците може да се изтълкува погрешно от производителите на петрол и на петролните пазари като сигнал, че потребителите са способни и готови да понесат нови увеличения на цените, ако правителствата им решат да намалят данъците. Държавите-членки не трябва да създават впечатлението, че държавните средства ще компенсират увеличаването на цените на енергията. Неотдавнашната среща на Съвета по икономически и финансови въпроси (ЕКОФИН) потвърди постигнатото през 2005 г. в Манчестър споразумение, според което „трябва да се избягват разстройващи пазара данъчни и други политически интервенции, тъй като те възпрепятстват необходимото адаптиране на икономическите оператори. Мерките за смекчаване на последствията от високите цени на петрола върху най-бедните слоеве от населението трябва да останат краткосрочни и целеви и да избягват създаването на препятствия пред конкуренцията.“
- ***Среща на върха между страните потребителки и производителки на петрол:*** Един балансиран пазар на петрола е в интерес както на производителите, така и на потребителите. Функционирането му може да бъде улеснено, като всички въпроси се разгледат в диалог на глобално равнище. ЕС би могъл да лансира организирането на среща на високо равнище между страните производителки и потребителки на петрол, на която да се обсъдят широк кръг теми, свързани с петрола, включително прогнозите за потреблението и необходимостта от нови инвестиции и от по-координирани подходи.
- ЕС би могъл също така да мобилизира международната общност за осигуряване на допълнителни средства за страните вносителки на петрол, с които да им се помогне за извършване на структурни промени в техните

икономики чрез привличане на средства от нови източници, включително от производители на енергия, от солидарни фондове в сектора на петрола и от частни инвеститори.

6.2. Средносрочни структурни мерки

- **Трябва да се активизира диалогът на ЕС с ключови доставчици като Норвегия, Русия и държавите от ОПЕК.** Комисията напомня колко важно е ЕС и държавите-членки да имат единна позиция във външнополитическите отношения, свързани с енергетиката, и да координират действията си. В рамките на съществуващите диалози трябва да продължи работата за по-голяма ефективност и прозрачност на пазарите по отношение на търсенето и предлагането и за разкриване на нови възможности за инвестиции и разширяване на производството. Комисията ще продължи да проучва възможностите, които тези диалози предлагат, за укрепване на енергийната сигурност на ЕС.
- **Необходимо е да се следи за конкуренцията в обработването, производството и продажбата на петрол и петролни продукти.** В момент, когато цените са високи, е още по-важно да се гарантира, че те се определят при нормални конкурентни условия. Комисията ще продължи да следи развитието на тенденциите в сектора и ще предприеме съответните мерки, ако бъдат разкрити нарушения на конкуренцията.
- Същевременно колебанията на цените могат да се редуцират с **повече прозрачност и надеждна информация и с по-редовно огласяване на данни за търговските петролни резерви.** Комисията ще проучи доколко приложими са моделите на някои нейни търговски партньори по отношение на наличността и публичния достъп до съответната информация за търговски запаси.
- **Комисията ще се съсредоточи върху сигурността на доставките и външната енергийна политика във втория си стратегически преглед на енергетиката до края на годината.** Предвиждат се предложения за подобряване на ефективността на външната енергийна политика на ЕС с цел гарантиране на колективната енергийна сигурност на ЕС.
- За да се създаде опростена и интегрирана рамка в името на по-голямата прозрачност, **вторият стратегически преглед на енергетиката ще се придружава от предложение за ревизиране на съществуващото законодателство на Общността относно петролните запаси за извънредни ситуации.** В предложението ще се застъпват задълженията по отношение на запасите, опциите за привеждане в съответствие, координацията на отпускните количества, докладването и наличността на данните. Ще се контролира и недостатъчният или неадекватен капацитет на рафинериите в ЕС. Разширява се сферата на дейност на Обсерваторията на Комисията за пазара на енергия, така че Обсерваторията да бъде в състояние да дава необходимата информация за пазара и съответните препоръки.
- **Ще бъдат разгледани данъчни мерки в подкрепа на икономиката с ниско съдържание на въглерод и за улесняване на напредъка в тази посока.**

Комисията проучва вариантите за изменения на директивата за данъчното облагане в енергетиката. Те би трябвало да гарантират, че данъците в енергийния сектор се събират по най-ефективния начин, който не нарушава конкуренцията, така че да се интернализират външните разходи и да се подкрепят по-широките цели в енергийната политика на ЕС. По подобен начин данъчното облагане на автомобилите би могло да бъде по-резултатно, като насочва потребителите към избора на автомобили с по-висока енергийна ефективност.

- ***Извънредните печалби на нефтодобивната промишленост трябва да се използват за инвестиции. Облагането им с данъци е вариант***, който се обмисля от някои държави-членки. Някои европейски страни (Норвегия, Обединеното кралство) имат приходи от облагане със специални данъци върху печалбата на нефтени и газови компании. Нефтените и газовите компании обаче използват печалбите си за разработване на нови източници; много от компаниите инвестират и в безвъглеродни технологии, които в бъдеще ще смекчат натиска върху цените на петрола. Трябва да се намерят начини за насърчаване на инвестициите в енергийни технологии за изкопаеми и неизкопаеми горива и в проучване и разпределение. Във всеки случай трябва да се предотврати ситуация, при която дългосрочното следствие от нови данъци или други нормативни мерки е намаляването на инвестициите в проучване, добив и нови технологии.
- ***ЕС ще активизира диалозите си относно енергетиката със своите съседни партньори и с партньори от развиващия се свят***, за да им помогне да увеличат инвестициите в енергийна инфраструктура, включително за да акцентира върху насърчаването на възобновяемите енергоизточници и енергийната ефективност. Ще бъде подчертан и фактът, че субсидиите за горива обезсилват стимулите за напредък към по-голяма енергийна ефективност.

6.3. Дългосрочни структурни мерки

- В съответствие с решенията си от пролетните Европейски съвети през 2007 г. и 2008 г. ***държавите-членки трябва да приключат работата си по предложенията на Комисията от януари 2008 г. относно възобновяемата енергия и изменението на климата, като поемат ангажимент за постигането на политическо споразумение по предложенията до края на годината***. Ако предложените цели получат пълна законодателна тежест, това ще даде необходимите гаранции на инвеститорите, което ще доведе до нужната промяна в енергийния микс и ще превърне сегашното предизвикателство на високите цени на петрола във възможност за ЕС. Ето защо Комисията призовава държавите-членки и Европейския парламент да съсредоточат усилията си приоритетно върху елементите от този пакет, които изискват по-нататъшно обсъждане.
- ***Необходима е по-голяма ефективност и адаптиране на потреблението***. Покачването на цените на енергийните продукти неизбежно се съпътства от икономически и регулаторни инструменти за насърчаване на енергийната ефективност. Високите цени налагат промяна в поведението: енергията е осъден ресурс, който трябва да се използва отговорно и по-ефективно. ЕС

има преимуществото да е енергийно по-ефективен от други райони на света, но трябва да осъществи по-сериозен напредък към постигането на целта за 20-процентна икономия на енергия, заложена в плана за действие от 2006 г. относно енергийната ефективност. Прилаганата в момента директива за екодизайна съдържа изисквания за енергийната ефективност на продуктите, консумиращи енергия, които ще се продават на пазара на ЕС⁷. Данните сочат, че домакинствата и промишлеността могат да имат полза от инвестиране в икономични уреди и навици. Така например британският Energy Saving Trust изчислява, че ако във всяка подходяща за целта къща в Обединеното кралство се направи изолация с кухи стени, това би намалило емисиите на CO₂ с около 6 млн. тона и би спестило над 700 млн. GBP на година. По-късно тази година Европейската комисия ще предложи разширяване на директивата за енергийните характеристики на сградите⁸.

- Анализът, който Комисията направи на планове за действие на държавите-членки за енергийна ефективност⁹, показва, че **има разминаване между политическия ангажимент за енергийна ефективност и конкретните предложения за справяне с предизвикателствата**. Държавите-членки трябва сериозно да обмислят как да активизират кампаниите си за икономии на енергия, включително чрез предоставянето на безвъзмездни средства на собствениците на жилища и сгради за извършването на съответните подобрения. Примери като партньорствата за икономия на енергия, осъществени от общината в Берлин с цел модернизирването на обществени и частни сгради, илюстрират как годишните икономии на енергия (26 %) могат да финансират разходите за модернизация.
- **Енергоемките промишлени отрасли трябва да станат енергийно по-ефективни** В средносрочен и дългосрочен план, предвид високите цени на енергията и ясните цели във връзка с изменението на климата, перспективите пред енергоемките сектори ще зависят от способността им да станат по-икономични и да намалят емисиите си на CO₂. Мерките във връзка с тези сектори, които ще бъдат предприети в контекста на СТЕ (схемата за търговия с емисии), трябва да се разработват с оглед на тази цел. Актуализираните насоки за държавна помощ за опазване на околната среда¹⁰, издадени от Комисията през януари 2008 г., дават на държавите-членки възможността да подпомогнат инвестиции в енергийна ефективност, възобновяема енергия, определени видове биогорива и повишаване на екологичността на производствени процеси. Високите цени на енергията правят подобни инвестиции още по-печеливши.
- **За повишаване на енергийната ефективност на транспортния сектор са необходими структурни и технологични промени. Трябва да се интернализират външните разходи на товарния и на пътническият транспорт**. Комисията ще предложи да бъде преразгледана директивата за евровинетката, така че държавите-членки да имат възможност да интернализират тези разходи за тежкотоварните превозни средства. Борбата

⁷ Директива 2005/32/ЕО

⁸ Директива 2002/91

⁹ COM(2008) 11.

¹⁰ 2008/C 82/01, ОВ С 82, 1.4.2008 г..

с поскъпването на петрола налага също така да се премине към енергийно по-ефективни начини за транспортиране. Някои от тях, като корабоплаването, железниците и автобусния транспорт, са по-ефективни, защото като методи за колективен транспорт позволяват икономии от мащаба. Още повече Комисията изпълнява обновената си стратегия за намаляване на емисиите на CO₂ и за подобряване на ефективното използване на горивата в колите¹¹. Като част от стратегията неотдавна Комисията внесе законодателно предложение за намаляване на емисиите на CO₂ от нови коли до средна стойност от 130 g/km до 2012 г.¹² и предложи законови мерки за подобряване на характеристиките на гумите, свързани с емисиите на CO₂¹³.

- ***Преструктурирането на сектора на рибарството ще се съпътства от специфични мерки.*** Необходимото преструктуриране на сектора трябва да се проведе така, че да се смекчат икономическите и социални последици. Със своите социални мерки и мерки за преквалификация и планове за преструктуриране и извеждане от експлоатация, благодарение на които ще се съкрати флотът, ще се модернизира секторът и ще се повиши енергийната му ефективност, Европейският фонд за рибарство предоставя необходимата рамка и финансиране в подкрепа на адаптирането. Обмислят се и други мерки, които ще подпомогнат приспособяването на сектора. Подобни интервенции не трябва да са пряко свързани с цените на горивата, за да се избегне възпрепятстването на конкуренцията.
- ***В момента Комисията проучва евентуалното въздействие на инструменти като облекчения в прякото данъчно облагане, преки субсидии или намалени ставки на ДДС като методи за насърчаване на икономията на енергия в домакинствата.*** През есента Комисията ще докладва за резултатите. Някои държави-членки вече са въвели мерки, включително преки субсидии, за насърчаване на домакинствата в покупките на уреди с по-висока енергийна ефективност, както и възможността разходите за икономия на енергия да се приспадат от облагаемия доход.
- ***Предвид високите цени на петрола, въглищата и газта източниците за снабдяване с енергия на ЕС трябва да се разнообразят.*** Високите цени ще намалят и ценовите различия между възобновяемата енергия и изкопаемите горива. Може да се очаква, че цените на биогоривата, близки заместители на петрола и дизела, ще следват плътно ценовите тенденции на пазара на петрол и дизел. Това означава, че по-широкото използване на устойчиви биогорива няма да неутрализира въздействието на високите цени на петрола върху потребителите на енергия, но разнообразяването на източниците ще допринесе за по-голямата сигурност на снабдяването. Това ще помогне да се смекчат последиците от евентуални петролни кризи в бъдеще, при условие че в горивните смеси могат да се използват повече възобновяеми енергоносители. Вярно е, че държавите-членки са тези, които следва да решат, всяка за себе си, доколко да разчитат или не на ядрена енергия, но те биха могли също така да преразгледат дела, който отреждат на ядрената

¹¹ COM(2007) 19.

¹² COM(2007) 856.

¹³ COM(2008) 316.

енергия в съвкупността от енергийни източници, изграждащи енергетиката им.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нарастващите цени на петрола трябва да послужат за подтик на ЕС да осъществи своите интегрирани политики относно енергията и изменението на климата. Въпреки краткосрочните трудности, които определени слоеве от населението в ЕС изпитват във връзка с плащането на растящите сметки за енергия, решенията могат да се търсят единствено в адаптиране на енергийните потребности и в насърчаване на енергийната ефективност в цялата икономика. Краткосрочните палиативни мерки на държавите-членки трябва да са целеви и да не водят до резултати, възпрепятстващи функционирането на вътрешния пазар.

На този фон Комисията препоръчва на Европейския съвет:

- да потвърди своята решимост за приемане до края на 2008 г. на правнообвързващи мерки в изпълнение на целите си за 2020 г. относно възобновяемите енергийни източници, биогоривата и съкращаването на газовете с парников ефект. Мерките са от първостепенно значение за същественото подобряване на енергийната ефективност и за разнообразяване на снабдяването с енергия на ЕС;
- да даде тласък на усилията за повишаване на енергийна ефективност на предприятията и домакинствата, така че да се реализират по-бързи и по-съществени икономии в съответствие с договорените цели;
- да отчете факта, че в предстоящия стратегически преглед на енергетиката, разглеждащ сигурността на снабдяването и външната енергийна политика, ще се докладва и за функционирането на пазарите на петрол и нефтопродукти. Освен предложение за подобряване на прозрачността по отношение на петролните запаси за извънредни ситуации, Комисията ще докладва и по въпроса доколко изпълнимо е искането за повече прозрачност по отношение на търговските петролни запаси.
- да отчете факта, че Комисията проучва варианти за преработване на директивата за данъчното облагане в енергетиката и скоро ще внесе предложение за изменения в директивата за еврорешетката като част от по-широка кампания в подкрепа на енергийната ефективност.
- да отчете факта, че Комисията възнамерява да докладва относно възможното използване на данъчни облекчения, включително намаляване на ДДС, за насърчаване на икономията на енергия;
- да подпомогне организирането на среща на високо равнище относно пазарите на петрол между основите страни производителки и потребителки на петрол и да задълбочи съществуващите регионални и двустранни диалози в името на по-голямата прозрачност и по-добрия достъп до пазара;
- да изрази съгласието си държавите-членки да оказват целева подкрепа на уязвими домакинства, когато това е оправдано;

- да изрази съгласието си държавите-членки да предоставят целева финансова помощ на най-засегнатите сегменти, при условие че тази помощ се използва за реструктуриране или преориентиране на промишлени производства и преквалификация на кадри. Освен това, всички мерки за смекчаване на непосредствените последици от високите цени на петрола трябва да бъдат съразмерни и да ускоряват дългосрочното приспособяване към икономика с ниско въглеродно съдържание.
- да постигне споразумение за необходимостта от реструктуриране на сектора на рибарството, като в същото време се вземат мерки и за икономическите и социални последици. Скоро Комисията ще внесе предложения, съдържащи спешни мерки за гарантиране на оцеляването на най-уязвимите сегменти от европейската флота.
- да изрази съгласието си като част от общата политика на ЕС и държавите-членки за развитие и като част от програмите за подпомагане да се помогне на развиващите се страни, нетни вносителки на петрол, да смекчат краткосрочните последици от високите цени на петрола, да подобрят енергийната си ефективност и да разработят алтернативи на изкопаемите горива.