



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 22.11.2007
SEC(2007) 1509

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

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

Европейски стратегически план за енергийните технологии (План SET)

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2007) 723 окончателен}
{SEC(2007) 1508}
{SEC(2007) 1510}
{SEC(2007) 1511}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обобщение на оценката на въздействието относно Европейски стратегически план за енергийните технологии

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съвет определи за свой приоритет трансформирането на Европа в икономика с висока енергийна ефективност и ниски емисии на парникови газове. На 9 март 2007 г. той прие Плана за енергийно действие, с което прокара пътя към Енергийна политика за Европа. Като прима необходимостта от интегриран подход към политиките по отношение на климата и енергетиката, този План за действие преследва тройната цел за справяне с измененията на климата, ограничаване на външната уязвимост на ЕС към вносните изкопаеми горива и насърчаване на икономическия растеж.

Изследванията и иновациите в областта на енергийните технологии ще играят жизненоважна роля в постигането на гореспоменатите цели. Европа трябва да разработи портфолио от световна класа от евтини, чисти, ефикасни и нискоемисионни енергийни технологии и да създаде стабилни и предвидими условия за индустрията и по-специално за МСП, за да осигури широкото разгръщане на тези технологии във всички сектори на икономиката.

В контекста на Плана за енергийно действие Европейският съвет прикани Комисията да предложи не по-късно от март 2008 г. Европейски стратегически план за енергийните технологии (План SET), за да съживи иновациите в областта на енергийните технологии. Основните елементи на предстоящото предложение на Комисията са управляваща структура, която да ръководи усилията на Европа относно иновациите в областта на енергийните технологии, и комплект от европейски широкомащабни инициативи, които да ускорят разработването и разгръщането на ключови енергийни технологии.

Целта на настоящия документ е да обобщи оценката на различните възможности за политиката за управление на Плана SET.

2. ОСНОВАТА ЗА РАБОТАТА НА ЕС

За да се постигнат целите за 2020 г., приети от Съвета относно емисиите на парникови газове, енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност, е необходимо да се понижат разходите на съществуващите нисковъглеродни и високоефикасни технологии и да се постигне значителна промяна в тяхното навлизане на пазара. В дългосрочен план трябва да се разработят нови поколения технологии посредством значими постижения в изследванията, за да се осъществи амбицията за намаляване на емисиите на парникови газове с 60-80 % до 2050 г.

Днешните тенденции на еволюцията на европейската енергийна система и тяхното отражение върху бъдещето обаче не са окуражаващи: Европа не е на път да постигне целите на своята енергийна политика. Десетилетия наред огромната наличност на ресурси, липсата на ограничения за въглерода и ценовите императиви на пазарните сили не само направиха Европа от изкопаемите горива, но и са притъпили желанието за иновации и инвестиции в енергийни технологии, необходими за устойчивостта на енергийната система.

Публичните и частни бюджети за научни изследвания в областта на енергетиката в ЕС намаляха значително след голямото им увеличение през 1980г. Това доведе до натрупване на недостатъчни инвестиции в капацитета за научни изследвания в областта на енергетиката и инфраструктурите. Нивата на инвестиции и усилия в областта на иновациите сега са напълно несъразмерни с мащаба на бъдещото предизвикателство.

Процесът на иновациите в областта на енергетиката също страда от структурни слабости, като например продължителни периоди, необходими за навлизане на масовия пазар, гарантирани, сигурни инвестиции в инфраструктурата, разнопосочни пазарни облекчения и трудности на взаимосвързаността на мрежите, и др.. В допълнение към това пазарното навлизане на енергийните технологии допълнително се възпрепятства от характера на самите технологии. Като цяло новите технологии са по-скъпи от тези, които заменят. Накратко, за тези технологии не съществува естествен пазарен глад.

Също така извън Европа други глобални субекти се възползваха от възможността да въведат нови технологии на пазара и съсредоточават усилията си в разработването на нисковъглеродни технологии. Нежеланият резултат от това би могъл да бъде един европейски пазар с ограничения върху въглерода, зависещ от вносни технологии, въпреки факта, че търсенето е създадено на вътрешния пазар.

Държавите-членки, които работят сами, ще срещнат трудности при създаването на условия, които да позволят на индустрията да разработи необходимите технологии и да се конкурира на глобалния пазар. Понастоящем научноизследователската база на ЕС се характеризира с разпокъсаност, несъгласувани изследователски стратегии и изключително ограничени възможности. По същество е необходима по-добра координация на отделните усилия в областта на иновациите, за да се постигне необходимата критична маса.

В допълнение към това, понастоящем Европейският съюз не използва целия си потенциал за иновации на вътрешния пазар, за да проучи взаимодействията между държавите-членки при разработването и разгръщането на нови енергийни технологии. Разнообразието от национални правила и технически спецификации разпокъсват пазара и възпрепятстват индустриалните инвестиции в рисковани технологии.

Времето е от съществено значение. Трансформирането на енергийната система ще отнеме десетилетия. Това следователно налага незабавни стратегически действия на европейско ниво, по-активно планиране и подробна политическа рамка.

3. ЦЕЛИТЕ НА ПЛАНА SET

Стратегическата цел на Плана SET е да осигури постигането на добре установен статут на индустрията и научноизследователската база на ЕС на глобален лидер в

разработването и навлизането на пазара на нисковъглеродните енергийни технологии, както с оглед на осигуряването на технологиите, необходими на ЕС за постигане на собствените си цели на политиката, така и използването на възможностите на новите пазари в целия свят.

Необходимо е да се създаде дългосрочна рамка на ЕС за разработване на енергийни технологии, т.е. Политика на ЕС за енергийните технологии. Такава рамка ще се характеризира със засилена координация на националните и общностните действия, включително и съвместни стратегически усилия за разработването на обещаващи технологии, увеличени публични и частни инвестиции, усилено развитие на човешките ресурси, използването на предимствата от развитието на вътрешния пазар и Европейската зона за научни изследвания. Държавите-членки, Общността, индустрията и научноизследователската общност ще имат различни роли.

Впоследствие Планът SET има следните цели: (i) трансформирането на управлението на системата за изследвания и иновации в областта на енергетиката посредством ангажирането на всички заинтересовани лица в съгласувана програма; (ii) стратегическо планиране, което ориентира усилията за научни изследвания и иновации към технологии и мерки, които имат най-голям потенциал за постигане на целите на европейската енергийна политика; (iii) по-ефективно прилагане, изпълнение и управление на дейностите в целия процес на иновациите; и (iv) ефективно по отношение на разходите и ориентирано към резултатите разпределение и увеличение на средствата.

4. ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ПОЛИТИКАТА

Бяха разгледани четири възможности за политика на цялостното управление.

Едната възможност е да се продължи настоящият процес на иновациите в областта на енергетиката. Досега този подход беше ефикасен при поддържането на европейската енергийна система. Няколко държави-членки следват амбициозни стратегии за разработването на енергийни технологии от следващо поколение, като показват важноста да се инвестира в тази област сега. Този процес се базира предимно на отделни програми със собствени механизми на избиране на приоритетите, управление и финансиране, изпълнявани на различно ниво: на Общността, национално, регионално, корпоративно и т.н. Тези програми се различават по своя обхват и мащаб на разпределените ресурси, отразявайки интензивността на усилията, посветени на конкретни технологии. За повишаване на нивото на координация между програмите за създаване на най-добрата критична маса и събирането на необходимите допълнителни средства, за да се справим с предизвикателствата пред енергийния сектор, се правят някои усилия посредством транснационални споразумения (ERA, двустранни споразумения), приемането на меморандуми за разбирателство (например COST, EUREKA, рамкови програми на ЕС) и други.

Друга възможност е да се създадат нова структура за иновации и процес на ниво ЕС, заложен в единна, съгласувана и гъвкава рамка на стратегическа координация, съчетани с обща визия и динамична стратегия за енергийните технологии, като се вземе максимума от и се разшири настоящата европейска база за иновации в областта на енергийните технологии. И накрая, този нов процес цели по-ефективното използване на ресурсите – от идеите до пазарите, като съживява, увеличава и усвоява по-ефективно

публичните и частни инвестиции. По-конкретно, създава се Координационен комитет за научни изследвания и иновации в областта на енергетиката, съставен от представители на държавите-членки, които имат власт при разпределението на бюджетите и се председателства от Европейската комисия. Комитетът определя и осъществява контрол над многогодишна стратегия за увеличаване на иновациите в енергийните технологии и управлява План за действие, който е ориентиран към резултатите. Създава се система за отворен достъп до информацията и за управление на познанията, включваща „наблюдател на технологиите“ и „картография на капацитета, която ще подпомогне този комитет по отношение на стратегията и изпълнението. Планът за действие се изпълнява посредством няколко европейски дейности, които включват определени европейски инициативи. Той се изпълнява със „споделяне в процеса на работа“, т.е. с използване и ангажиране на ресурсите на ниво дейност и се контролира периодично от обща рамка за оценка. Средствата за предприемане на всяка дейност (финансови, човешки, инфраструктурни) се осигуряват от всяка страна, която допринася за нея, в съответствие със специфичните инструменти за съвместно изпълнение като член 169, член 171, двустранни и многостранни споразумения, и др. И накрая, годишната Конференция за енергийни технологии на ЕС събира всички заинтересовани страни в цялата система на иновациите.

Алтернативна възможност за политиката е създаването на централизирана структура, която ще има компетенцията да създаде и изпълни стратегия по отношение на иновациите в областта на енергетиката на ниво ЕС в съответствие с целите на политиката му. Тази структура се създава с регламент и има свой управителен съвет. Управителният съвет определя, одобрява и преглежда многогодишна стратегия и подробен работен план, който се управлява и контролира от негова собствена управителна структура. Финансирането на организацията се осигурява от държавите-членки, Европейската комисия и индустрията или за всеки отделен случай или на принципа на фиксирани грантове, и се разпределя от управителния съвет посредством неговия работен план. Действията, които трябва да бъдат финансирани, се подбират с обявления за търгове, отворени за всички заинтересовани лица в Европа. По същество различията в сравнение с предната възможност са: (i) създаването на специализирана европейска структура, която има мандат да определи многогодишна стратегия за иновациите и да управлява на европейско ниво усилията на държавите-членки и Общността; това обаче изисква финансиране от национално ниво и нивото на Общността; (ii) рамката на вземането на решения се основава на низходящ принцип и (iii) финансирането на научните изследвания и развойната дейност се канализира посредством организацията на конкурентна основа.

Последната възможност за политиката се базира на пазарен подход. Тази възможност разчита на разграничените роли на публичните сили и частните субекти. Публичните власти определят задължителни цели относно въглеродните емисии и налагат изискваните основни пазарни инструменти, като създават плодородна почва за възприемането на технологиите. Съответно лидерството на разработването на технологии се създава единствено от пазарните сили. На практика на ниво ЕС е постановен набор от задължителни цели за емисиите на CO₂, придружени от мощен ценови механизъм за въглерода (вероятно чрез ETS). Основните различия в сравнение с предните две възможности са (i) липсата на координация и планиране на иновациите в технологиите на ниво ЕС и (ii) не съществуват установени *a priori* съвместни оперативни усилия между частния и частния сектор, които да увеличат иновациите, но при нужда могат да се формират.

5. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ ОТ ОЦЕНКАТА НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ПОЛИТИКАТА

Възможностите за политиката са оценени по три критерия: а именно лидерство, изпълнение и ресурси. Основните констатации от оценката на въздействието могат да се обобщят както следва:

- Лидерство: стратегическата координация осигурява най-високото ниво на лидерство посредством създаването на единна рамка за иновация и координационен комитет възможност да взема решения. Алтернативният модел на управление, заложен в централизираната структура също е подходящ за отговаряне на нуждите за ускоряване на темпа на иновация. За осигуряване на ефективността на този модел се изисква известен пренос на компетенции обаче, което подбужда загриженост за субсидиарността. И накрая, пазарният подход не разполага с институционализирана лидерска структура, необходима за балансиране на краткосрочната визия на пазара и дългосрочните устойчиви цели на Европа.
- Изпълнение: ключово предимство на стратегическата координация е осигуряване на единната рамка за изпълнение на Действията, подсилена от управлението, на базата на обширно портфолио от енергийни технологии, което улеснява системната употреба на инструменти за съвместно програмиране и изпълнение. Въпреки че ефективността на прилагането на една централизирана структура е осигурена от институционализирана рамка, подкрепена от организация със собствен бюджет и управление, съществува рискът от бюрократизация и още по-важно, от само-трансформиране на допълнителен организационен пласт без значимо въздействие върху иновациите. И последно, пазарният подход носи риска от постигането на целите на политиката посредством неевропейски технологии или технологии, разработени от европейци, работещи в други държави.
- Ресурси: улесняването на системната употреба на специфични инструменти като Съвместните инициативи в областта на технологиите при стратегическа координация ускорява съживяването на публичните и частни инвестиции, и осигурява разпределянето и използването на ресурсите по по-целенасочен и ориентиран към резултатите начин. Институционализираният бюджет в централизирана структура гарантира минимално ниво на стабилност и финансова сигурност, за да подпомогне балансираното портфолио от краткосрочни и дългосрочни технологии. Въпреки това средствата, необходими за структурата, за да изпълни работния си план, могат да бъдат ограничени поради конкуренцията за ресурси между съществуващите програми. И последно, пазарният подход осигурява ефективното използване на ресурсите и необходимото набиране на средства от частни инвестиции, като подлага на по-слаб натиск публичните ресурси. Въпреки това обаче се отбелязва, че инвестициите в човешкия капитал и основните научни изследвания може да не са оптимални.

6. ПРЕПОРЪКА

След оценката на въздействието на четирите възможности за политика предпочетената възможност е установяването на стратегическата координация, защото той съчетава най-добрите характеристики на лидерството, изпълнението и ресурсите. Тази стратегическа координация изглежда най-добрата възможност за развитие към засилени научни изследвания в областта на енергетиката и системата за иновации, която ще ускори развитието. В дългосрочен план нейното успешно приложение може

да доведе до по-нататъшен интерес към интеграцията, като направи централизирания процес на иновациите на европейско ниво по-привлекателен, отколкото е днес.