

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.9.2009  
COM(2009) 475 окончателен

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

**Увеличаване на международното финансиране на борбата с изменението на  
климата: европейски план за споразумението от Копенхаген**

{SEC(2009) 1172}

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

## **Увеличаване на международното финансиране на борбата с изменението на климата: европейски план за споразумението от Копенхаген**

### **1. ОБОБЩЕНИЕ**

Европейският съюз си постави най-амбициозните цели в световен мащаб във връзка с изменението на климата; вече са налице обвързващи механизми, които гарантират едностранно намаляване на емисиите на парникови газове с 20 % до 2020 г. в сравнение с нивата от 1990 г. ЕС се ангажира да постигне намаляване от 30 % в контекста на справедливо и амбициозно световно споразумение в Копенхаген, при условие, че други развити страни се ангажират с подобни намаления на емисиите, а икономически по-напреднали развиващи се страни допринесат в необходимата степен, съобразно своите ангажименти и съответни възможности. Действия само от страна на ЕС обаче не са достатъчни. Ефективното споразумение от Копенхаген изисква:

- амбициозни намаления от всички развити страни, като много от тях трябва да увеличат настоящите си ангажименти,
- подходящи действия за смекчаване от страна на развиващите се страни, по-специално от икономически по-напредналите от тях, и
- ефективна глобална архитектура, даваща подходящи стимули за насочване на инвестиции в икономика, основана на ниски емисии на въглероден двуокис.

На срещата на високо равнище, проведена в град Акила през юли, Форумът на големите икономики (MEF), който включва ключови развиващи се страни, призна научния факт, че покачването на средната температура в световен мащаб не бива да превишава 2°C. Предизвикателствата в Копенхаген ще бъдат свързани с превръщането на тази цел в конкретни стойности за намаляване на емисиите. Научните факти показват, че това е свързано с намаляване на емисиите в световен мащаб до 2050 г. с поне 50 % в сравнение със стойностите от 1990 г., както и че емисиите в световен мащаб трябва да достигнат своите най-високи стойности до 2020 г. Научните факти показват също така, че развитите страни до 2020 г. трябва да са постигнали намаления от 25—40 % и от поне 80 % до 2050 г.

Постигането на споразумение относно финансирането ще бъде от основно значение за гарантиране на успех в Копенхаген. Преговорите в рамките на ООН са стигнали до почти безизходна ситуация. Развитите страни очакват от развиващите се страни, по-специално от икономически по-напредналите от тях, да се включат в общото усилие. Същевременно развиващите се страни искат да видят ясна позиция от страна на развитите страни по въпросите, свързани с финансирането на дейности по смекчаване и приспособяване. Остават по-малко от 90 дни до срещата в Копенхаген и ЕС трябва отново да поеме инициативата, за да бъде постигнат напредък в преговорите.

Целта на настоящия документ е да бъде намерен изход от сегашната безизходна ситуация при преговорите като се представи план за финансиране на борбата с изменението на климата. През март 2009 г. Европейският съвет ясно заяви готовността на ЕС да даде своя справедлив принос към глобалния финансов ангажимент. Сега ЕС трябва да направи следващата крачка като представи възможните източниците на

финансиране, начина за определяне на справедливия принос и начина за организиране на финансирането. Трябва да е ясно обаче, че нито една от цифрите в настоящия документ не представлява официално предложение за поемане на ангажимент от страна на ЕС. Цифрите би следвало да се разглеждат като индикация за равнището на финансиране, което вероятно ще бъде необходимо в случай, че в Копенхаген бъде постигнат амбициозен резултат, свързан с универсални вноски от развитите и икономически по-напредналите развиващи се страни и глобален пазар на емисии, който изпълнява изцяло ролята си.

Европейският парламент и Съветът се приканват да разгледат следните ключови елементи:

- въз основа на най-добрите прогнози на Комисията, необходимостта от финансиране на действия за приспособяване и смекчаване в развиващите се страни би могла да достигне около 100 милиарда EUR годишно до 2020 г. Националното финансиране (публично и частно) в развиващите се страни, глобалния пазар на емисии и допълнителните потоци международно публично финансиране би следвало да бъдат включени в това финансиране. Националното финансиране (публично и частно) би могло да допринесе около 20—40 %, пазарът на емисии — около 40 %, а международното публично финансиране би покрило оставащата част. Колкото по-амбициозно е цялостното споразумение по отношение на смекчаването, толкова по-голяма ще бъде необходимостта от финансово подпомагане на развиващия се свят от страна на развитите страни. Същевременно по-амбициозните и по-широковъзприети системи за ограничаване и търгуване на емисии ще генерират повече ресурси за дейности по смекчаване в развиващите се страни;
- международният пазар на емисии, ако бъде правилно изграден, ще създаде растящ финансов поток към развиващите се страни, който потенциално би осигурил до 38 милиарда EUR годишно през 2020 г. Споразумението от Копенхаген трябва да изгради нов механизъм за секторно кредитиране на пазара на емисии, като в същото време фокусира Механизма за чисто развитие (МЧР) върху най-слабо развитите страни. ЕС следва да създаде стимул за този преход в рамките на своята система за търговия с емисии;
- въз основа на най-добрите прогнози на Комисията, през 2020 г. би следвало да се осигури международно публично финансиране от порядъка на 22—50 милиарда EUR годишно. От 2013 г. нататък вноските за публичното финансиране трябва да се разпределят въз основа на платежоспособността и отговорността за емисиите и да включват икономически по-напредналите развиващи се страни. Въз основа на тези предварителни оценки, дялът на ЕС би следвало да бъде около 10—30 %, в зависимост от тежестта, придадена на всеки от тези два критерия. В случай, че в Копенхаген бъде постигнат амбициозен резултат, справедливият принос на ЕС през 2020 г. би могъл да бъде между 2—15 милиарда EUR годишно, в зависимост от договорения общ размер на финансирането и тежестта, придадена на всеки от критериите за разпределение;
- при подпомагане на приспособяването трябва да се отдаде приоритет на най-уязвимите и бедни развиващи се страни;
- международното въздухоплаване и морският транспорт могат да се превърнат във важен източник на новаторско финансиране и трябва да бъдат предмет на по-нататъшен анализ;

- управлението на бъдещата международна финансова архитектура трябва да бъде децентрализирано, основано на подход отдолу нагоре. То трябва да бъде и прозрачно, да позволява ефективен мониторинг и да спазва договорените стандарти за ефективност на помощта. Нов Форум на високо равнище по въпросите на международното финансиране за климата трябва да наблюдава и редовно да прави преглед на пропуските и дисбаланса при действията по приспособяване и смекчаване;
- всички страни, с изключение на най-слабо развитите, до 2011 г. трябва да изготвят планове за растеж при ниски емисии на въглероден двуокис, включително реални средносрочни и дългосрочни цели, както и да направят годишни инвентаризации на емисиите на парникови газове. До 2011 г. ЕС трябва да представи своя план за периода до 2050 г. за растеж при ниски емисии на въглероден двуокис.
- ако в Копенхаген се стигне до споразумение, в периода 2010—2012 г. вероятно ще бъде необходим незабавен старт на финансирането, насочено към приспособяване, смекчаване, научни изследвания и изграждане на капацитет в развиващите се страни, в размер от 5 до 7 милиарда EUR годишно. За тази цел и въз основа на горните предварителни оценки, ЕС би следвало незабавно да предвиди вноската от 0,5—2,1 милиарда EUR годишно от 2010 г. нататък. Трябва да има готовност за принос към това финансиране както от бюджета на ЕС, така и от националните бюджети;
- за периода след 2012 г. и като част от пакета от предложения за следващата финансова рамка, Комисията ще отправи единно глобално предложение, включващо становище дали подобно предложение след 2013 г. да бъде финансирано от бюджета или да бъде създаден отделен Фонд за климата (Climate Fund) като част от пакета от предложения относно финансовата рамка след 2013 г., или да бъде използвана комбинация от двете възможности. Ако бъде използван бюджетът на ЕС, ще трябва да бъде предложено и временно решение за 2013 г., в обхвата на настоящата финансова рамка. Преките вноски от отделните държави-членки също биха могли да представляват важен източник на финансиране от ЕС като част от общото усилие на ЕС. Очевидно е, че Комисията предпочита да бъде използван бюджетът на ЕС, което би дало възможност на Европейския парламент да изпълни изцяло своята роля;
- в случай, че не бъде използван бюджетът на ЕС, при разпределянето на вноските в рамките на ЕС би следвало да се прилагат същите принципи за разпределение, прилагани на международно равнище, като се вземат предвид специфичните обстоятелства в държавите-членки.

Размерът на вноските в рамките на международното публично финансиране би бил съществен, но той не бива да се преувеличава. Например вероятният размер на необходимите вноски от публично финансиране от ЕС би бил значително по-малък от възможните постъпления в националните бюджети от приходите от търгове за предлагане на квоти за емисии. Освен това, борбата с изменението на климата като цяло струва много по-малко от борбата с неговите последици.

## **2. СЪЗДАВАНЕ НА АДЕКВАТНИ ФИНАНСОВИ ПОТОЦИ**

Размерът на финансовите потоци, необходими за приспособяване и смекчаване, се оценява на около 100 милиарда EUR годишно до 2020 г.<sup>1</sup> Много често тази сума погрешно се възприема като необходимия принос от публичните бюджети на развитите

---

<sup>1</sup> Виж глава 2 на Работния документ на службите.

страни. Съществува разнообразен набор от източници, от които може да се очаква принос:

- национално финансиране (публично и частно);
- потоци, генерирани от пазара на емисии;
- потоци от международно публично финансиране.

Очевидно по-нататъшното развитие и разширяване на пазара на емисии ще бъде изключително важно за гарантиране на необходимите ресурси. Настоящият пазар на емисии създаде финансови потоци към развиващите се страни, оценени през 2008 г. на 4,5 милиарда EUR, като 75 % от търсенето бе генерирано от частния сектор на ЕС благодарение на системата на ЕС за търговия с емисии<sup>2</sup>. Той би трябвало да бъде основният канал за финансиране от частния сектор чрез механизми за намаляване на емисиите на парникови газове в подкрепа на дейностите по смекчаване в развиващите се страни. Това би дало възможност публичните финанси да бъдат съсредоточени в краткосрочен, средносрочен и в по-дългосрочен план върху приспособяване, изграждане на капацитет и научни изследвания, развойна дейност и демонстрации, както и върху подпомагане на осигуряването на инвестиции в частния сектор, например чрез покриване на финансовите потребности при ранно въвеждане на нови технологии.

Колкото повече даде пазарът на емисии, толкова по-малък ще бъде натискът върху публичното финансиране. Затова е толкова важен добре работещият пазар на емисии с поставени амбициозни цели и затова по-напредналите развиващи се страни би трябвало да следват тенденцията на ОИСР и да въведат системи за ограничаване и търгуване на емисии (cap-and-trade systems).

## **2.1. Мобилизиране на националното финансиране**

Не само в развитите страни, но и в развиващите се, националното частно финансиране ще представлява голяма част от необходимите инвестиции. Развиващите се страни като цяло би следвало до 2020 г. да ограничат нарастването на своите емисии до около 15—30 % под обичайните равнища. Голяма част от необходимите инвестиции вече е икономически изгодна, като допълнителните инвестиции се компенсират от по-ниските сметки за електроенергия. Например, с нескъпи мерки за енергийна ефикасност могат да бъдат реализирани две трети от потенциалното намаляване на емисиите в енергийния сектор<sup>3</sup>. Частните инвестиции в енергийния сектор могат да бъдат насърчени чрез определяне на правилната политическа рамка, включително изграждане на системи за търговия с емисии, които обхващат ключови сектори с големи емисии, национални разпоредби и финансови стимули. Много от развиващите се страни вече въвеждат стандарти за енергийна ефикасност, които оставят в миналото характеризиращите се с високи емисии на въглероден двуокис стари технологии. Други новаторски инструменти могат да насърчат частните инвестиции в развиващите се страни. Например Директивата на ЕС за възобновяемите енергийни източници<sup>4</sup> насърчава инвестиции в нова инфраструктура за енергия от възобновяеми източници в Северна Африка.

---

<sup>2</sup> Адаптирано от: Световната банка, „State and trends of the carbon market 2009“ (Състояние и тенденции на пазара на емисии през 2009 г.), [http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State\\_and\\_Trends\\_of\\_the\\_Carbon\\_Market\\_2009-FINALb.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf).

<sup>3</sup> Виж документ SEC(2009) 101.

<sup>4</sup> Директива 2009/28/ЕО.

Освен това, много развиващи се страни, по-специално икономически по-напредналите от тях, разполагат с достатъчно собствени финансови ресурси, за да насърчат необходимите национални инвестиции. Бразилия например вече обяви, че ще поеме съществена част от разходите по намаляване на емисиите, предизвикани от обезлесяването.

Голяма част от финансирането за приспособяване може да дойде и от домакинства и частни дружества, тъй като това е в техен икономически интерес. Като минимизират своето излагане на риск, те получават гаранции, че техните активи, като сгради например, стават все по-устойчиви на измененията на климата. Най-бедните страни обаче, по-специално най-слабо развитите страни (LDCs), заедно с най-бедните слоеве от населението в развиващите се страни, няма да разполагат с достатъчно средства за инвестиране в приспособяване за справяне с неблагоприятното въздействие на изменението на климата. В голяма степен те ще бъдат зависими от публично подпомагане — както национално, така и международно.

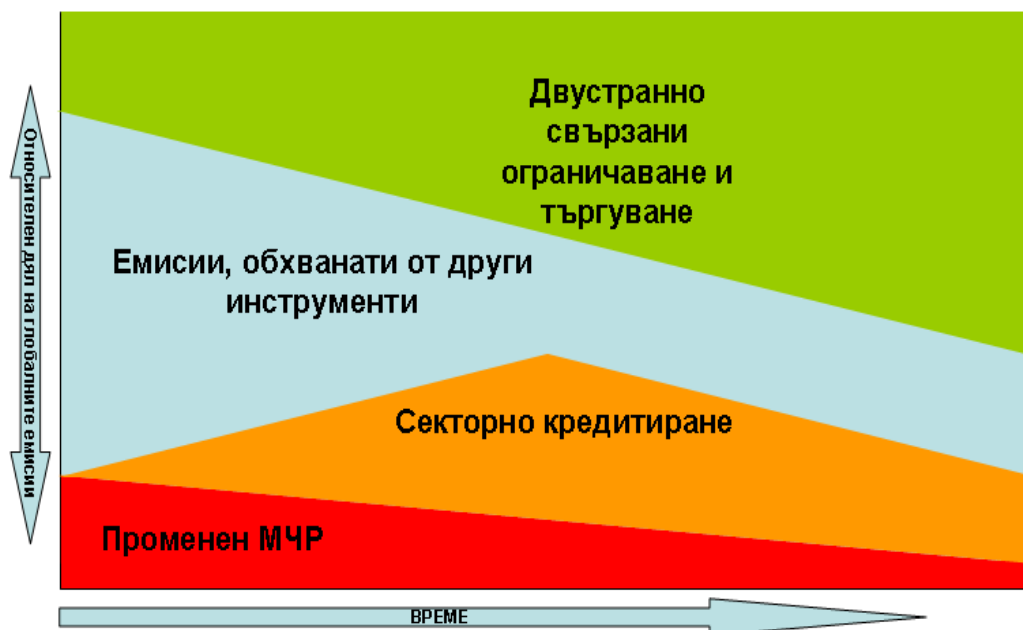
## **2.2. Пълноценно използване на пазара на емисии**

Международният пазар на емисии се оказва ефективен инструмент за осигуряване на инвестиции от частния сектор в развиващите се страни, като в същото време се дава възможност на развитите страни да постигнат своите цели за намаляване на емисиите икономически най-ефективно. Естествено, по-голямата част от финансовите потоци са облагодетелствали въпросните развиващи се страни със значителен потенциал за намаляване на емисиите. Съществуващият Механизъм за чисто развитие (МЧР) трябва да бъде сериозно променен и да се фокусира върху най-слабо развитите страни, за да се гарантира динамичното развитие на международния пазар на емисии (както е видно от фигура 1). Освен това, след 2012 г.<sup>5</sup> следва постепенно да се въведе механизъм за секторно кредитиране на пазара на емисии за икономически по-напредналите развиващи се държави и за силно конкурентните стопански отрасли.

---

<sup>5</sup> Виж глава 4 на Работния документ на службите.

**Фигура 1: Постепенно развитие на глобалния пазар на емисии**



Като

изостави подхода, основаващ се на конкретни проекти, този нов секторен механизъм може и трябва да доведе до съществено увеличение на инвестициите в технологии с ниски емисии на въглероден двуокис в развиващите се страни, отчитайки възможността на развиващите се страни да предприемат самостоятелно действия в съответните сектори. Стабилните цени на емисиите на въглероден двуокис в страните от ОИСР в средносрочен план са движещата сила за тези инвестиции.

В развитите страни вместо намаления на емисии се правят подобни инвестиции (т. нар. компенсиране (off-setting)). Но осигуряването на компенсационни кредити не може да се отчита като публично финансово подпомагане, с което развитите страни се ангажират в допълнение към своите цели за намаляване на емисиите, тъй като реално това би довело до двойно отчитане на подобни компенсации.

Важно е обаче компенсационните кредити да се идентифицират и отчитат като отделен финансов поток, насочен към развиващите се страни. Това признаване на финансовите потоци от компенсационните кредити трябва да се основава на оценка на общите нетни потоци (измерени в тонове) към или от една страна при отчитане на средните пазарни цени. Вместо да бъдат създавани нови изисквания за независимо отчитане, би било желателно тази оценка да се основава на съществуващите механизми за отчитане на прехвърлянето на финансови средства към развиващи се страни, като например отчитането на ОИСР/КПР.

Международният пазар на емисии носи много ползи. Изграждането на пазар на емисии с цел намаляване на емисиите с 30 % за групата на развитите страни би съкратило глобалните разходи за смекчаване с около една четвърт до 2020 г. Същевременно това би създавало финансови потоци към развиващите се страни в размер на около 38 милиарда EUR годишно<sup>6</sup>. Освен това, търсенето на компенсационни кредити създава мултипликативен ефект, тъй като то осигурява значително по-голямо финансиране

<sup>6</sup> Виж глава 3 на Работния документ на службите.



чрез механизми за намаляване на емисиите на парникови газове в рамките на инвестициите за развитие с ниски равнища на емисии на въглероден двуокис.

Потенциалната скала на мобилизираните от пазара на емисии финансови потоци зависи от поредица ключови елементи от архитектурата на споразумението от Копенхаген. За да насърчат един стабилен пазар на емисии, който да осигурява съответните финансови средства през идните години, договарящите се страни трябва да се стремят към много амбициозни цели за намаляване на емисиите от развитите страни, да вземат предвид или да извадят излишните предписани емисионни единици от първия период на задължения и да определят амбициозни начални равнища по линиите на намаляване на емисиите за периода 2013—2020 г.<sup>7</sup> В противен случай равновесието между предлагането и търсенето във всички страни от приложение I не би довело до определяне на цена на емисиите на въглероден двуокис. В периода 2008—2012 г. цената на емисиите на въглероден двуокис и финансовите потоци към развиващите се страни като цяло са резултат от действията на ЕС, т.е. постигане на стабилно ограничаване в периода 2008—2020 г. и непризнаване на предписаните емисионни единици в СТЕ на ЕС. Следователно е много важно зараждащият се пазар на емисии на въглероден двуокис в страните от ОИСР да отдели свързаните системи за ограничаване и търгуване на емисии от излишните предписани емисионни единици.

### **2.3. Определяне на размера на международното публично финансиране**

Колкото по-малък е приносът на пазара на емисии, толкова по-голямо ще бъде търсенето на публично финансиране за действия по смекчаване. Тъй като обаче понастоящем не е възможно да бъдат определени точно параметрите на пазара на емисии, не може да бъде определена все още и допълнителната потребност от публично финансиране. Това е и една от основните причини, налагащи редовно преразглеждане в рамките на предложения Форум на високо равнище по въпросите на международното финансиране за климата (виж глава 4).

Размерът на необходимото с цел смекчаване публично финансиране е вероятно постепенно да нарасне и, разбира се, ще бъде обвързан със степента на амбициозност на действията в развиващите се страни. Непосредствено след споразумението от Копенхаген, акцентът би следвало да се постави основно върху изграждането на капацитет, по-специално за укрепване на институционалния и регулаторния капацитет в развиващите се страни, както и върху избрани пилотни действия. С прилагането на все повече планове за действие за смекчаване, от 2013 г. нататък е вероятно търсенето на международно публично финансиране да се повиши. Значително публично финансиране ще трябва да се осигури за насърчаване на инвестициите на частния сектор в научни изследвания, развойна дейност и демонстрации, основно чрез публично-частни партньорства и съвместни предприятия между развити и развиващи се страни.

За по-подробна разбивка вижте таблица 1:

- допълнителните разходи за развиващите се страни в енергийния и промишления сектор, които не могат да бъдат обхванати от пазара на емисии, се оценяват от Комисията на около 33 милиарда EUR годишно през 2020 г.<sup>8</sup> Това обаче в голямата си част са дългосрочни нескъпи мерки за ефикасност, повечето от които би следвало да се финансират от национални източници, главно от частни такива, в развиващите

<sup>7</sup> Виж глава 7 на Работния документ на службите.

<sup>8</sup> Виж глава 3 на Работния документ на службите.

се страни. Само малка част от тези допълнителни разходи, 10—20 %, би следвало да се финансира чрез международно публично подпомагане до 2020 г., като се акцентира върху по-бедните развиващи се страни (3—6 милиарда EUR).

- допълнителните разходи за намаляване на емисиите, които не са от CO<sub>2</sub> (от селското стопанство), и за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub>, дължащи се на обезлесяване и деградацията на горите, се оценяват от Комисията на около 23 милиарда EUR годишно<sup>9</sup>. До 2020 г. публичното финансиране ще бъде основен стимул за намаляване на емисиите, дължащи се на обезлесяване и деградацията на горите. Тъй като по-голямата част от потенциала за смекчаване е в по-бедните развиващи се страни, от международното публично финансиране може да се очаква да покрие по-голяма част от допълнителните разходи в сравнение с енергийния сектор, т.е. 30 до 60 % (7—14 милиарда EUR). За тази цел в свое предишно съобщение Комисията предложи изграждането на глобален механизъм относно въглерода в горите<sup>10</sup>.
- първоначалната оценка на публичните разходи в световен мащаб за смекчаване общо за тези сектори за 2020 г. би могла да бъде от порядъка на 10—20 милиарда EUR годишно през 2020 г., а за 2013 г. — една трета от тази сума. Колко обаче от тези потоци действително ще бъдат реализирани ще зависи главно от възможностите и качеството на плановете на развиващите се страни за растеж при ниски емисии на въглероден двуокис и, в този контекст, от разработените предложения за действия за смекчаване.
- както беше посочено в предишната глава, предвид настоящите ангажименти за намаляване на емисиите от развитите страни, съществува реална опасност от много по-ниски потоци на финансиране чрез механизми за намаляване на емисиите на парникови газове. Ако развитите страни не успеят да преодолеят разминаването между своите настоящи ангажименти по отношение на действията по смекчаване и изискваното съгласно научните факти, те ще бъдат подложени на натиск да финансират допълнителни намаления в развиващите се страни. По-нататъшният анализ показва, че компенсирането на загубата на намаляване посредством намаляване на целите на развитите страни от 30 % до сегашните най-ниски стойности на поетите ангажименти от около 10 % под нивата от 1990 г.<sup>11</sup> би изисквало повишаване на прехвърлянето на международни публични финанси към развиващите се страни от около 120 милиарда EUR годишно през 2020<sup>12</sup>.
- международното публично финансиране за изграждане на капацитет и сътрудничество в областта на изследователската дейност и демонстрирането на технологии по предварителна оценка възлиза на още 2—6 милиарда EUR през 2020 г.
- публичното финансиране както национално, така и международно, ще бъде важен източник на финансиране за приспособяване в по-бедните развиващи се страни. Съгласно оценка на Секретариата на РКОНИК (Рамкова конвенция на ООН по изменението на климата), разходите за приспособяване във всички развиващи се страни биха могли през 2030 г. да са в интервала от 23 до 54 милиарда EUR годишно<sup>13</sup>. По първоначална оценка публичните разходи за приспособяване в

---

<sup>9</sup> Виж глава 3 на Работния документ на службите.

<sup>10</sup> COM(2008) 645.

<sup>11</sup> Виж глава 1 на Работния документ на службите.

<sup>12</sup> Въз основа на допълнителен анализ на POLES, JRC.

<sup>13</sup> Секретариат на РКОНИК.

световен мащаб за 2020 г. биха могли да бъдат 10—24 милиарда EUR годишно през 2020 г.

Финансирането за приспособяване вероятно ще дойде главно от публичния сектор като комбинация от следните източници: i) като преки бюджетни разходи от участващите партньори, и ii) като дял от приходите от пазара на емисии (както в случая с Фонда за приспособяване). За да може финансирането за приспособяване да потече безпрепятствено, има необходимост от стратегическо включване на въпросите, свързани с приспособяването към изменението на климата, във всички сектори на националните стратегии за развитие. В рамките на следващите няколко години вероятно ще бъде необходимо изграждане на адекватен капацитет в подкрепа на това включване, както и за подпомагане на вече определените приоритети в по-бедните и най-уязвимите страни.

#### **2.4. Международно публично финансиране за незабавен старт през периода 2010—2012 г.**

В случай на постигане на общо споразумение в Копенхаген, което изисква публично финансиране за незабавен старт, чрез началните вноски следва да се осигурят средства за:

- (1) финансиране на процеси и изграждането на капацитет, необходими например за разработването на действия за смекчаване в контекста на плановете за растеж при ниски емисии на въглероден двуокис, инвентаризация на емисиите и търговия с емисии, включително за механизма за секторно кредитиране;
- (2) оценка на вероятните последствия от изменението на климата, интегриране на мерки за приспособяване в националните стратегии за развитие и финансиране на приоритетни инвестиции.

Освен това Комисията счита, че предвид установените нужди и капацитети следва да се мобилизира допълнително финансиране в краткосрочен план, за да се отговори на установените спешни нужди на най-уязвимите развиващи се страни и по-конкретно на най-слабо развитите държави (LDCs), малките островни развиващи се държави (SIDS) и африканските страни (съгласно определението от Плана за действие от Бали), включително и да се увеличи капацитетът за намаляване на рисковете от бедствия. Този първоначален финансов ангажимент следва да нарасне постепенно след 2012 г., когато необходимите ресурси ще получат конкретно цифрово изражение в националните стратегии, капацитетът за прилагане ще бъде изграден и ще има постигнато споразумение в Копенхаген за размера на отделните вноски.

Въз основа на оценките на различните потребности от финансиране в различните фази се очаква размерът на публичното финансиране, необходимо за приспособяване, смекчаване и изграждане на капацитет, което следва да бъде осигурено от развитите страни между 2010 и 2012 г., да бъде между 5 и 7 милиарда EUR годишно<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Повече подробности относно обхвата на действията, които биха заслужили подкрепа на ранен етап, могат да бъдат намерени в глава 5 на Работния документ на службите.

## **2.5. Нови форми за набиране на средства от международното въздухоплаване и морския транспорт**

С оглед на потенциални източници на финансиране Съветът по икономически и финансови въпроси<sup>15</sup> подчерта, че „е желателно да се разработят глобални инструменти, отнасящи се до емисиите в международното въздухоплаване и морския транспорт“. Използването на пазарни инструменти, отнасящи се до емисиите в тези сектори в световен мащаб, има потенциал да осигури един съществен източник на финансиране в подкрепа на усилията на развиващите се страни за смекчаване и приспособяване. Един такъв подход се явяват системите за ограничаване и търгуване на емисии (cap-and-trade systems). Алтернативен подход е облагането на емисиите в тези сектори.

Ако например към двата сектора бъде приложен праг за техните емисии, приходите от търговете биха могли да бъдат реализирани на международно ниво и по този начин да се превърнат в съществен източник на финансиране в подкрепа на усилията на развиващите се страни за смекчаване и приспособяване. Един такъв универсален принос би намалил съответно зависимостта от националните публични бюджети и съответните ежегодни процедури на одобряване на средства.

Трябва обаче да се вземат предвид предизвикателствата, които вероятно ще възникнат при изграждането на такава рамка. Развиващите се страни настояват за диференциран подход към проблематиката с емисиите на тези сектори, докато развитите страни се опасяват от „изтичане на емисии“ поради силната конкуренция, ако се приеме разнороден подход към оператори от развитите и развиващите се страни. Но за да бъде приносът на тези сектори съществен, от съществено значение ще бъде създаването на рамка на глобално ниво. Един приемлив компромис би могло да бъде налагането на еднакви тавани за всички при осигуряване на безпрепятствена търговия, като същевременно част от приходите се преразпределят между правителствата на развиващите се страни, в зависимост от техните съответни емисии и икономически възможности.

## **2.6. Определяне на справедливи вноски за международното публично финансиране**

Публичните средства трябва да бъдат значителни и ще постъпват в различна форма и по различни канали. За да се гарантира, че общите вноски ще достигнат необходимото ниво, споразумението от Копенхаген следва да включи обща скала за определяне на вноските на отделните държави, основаваща се на съгласувани принципи. Тя ще трябва да вземе предвид общите усилия на всяка страна, включително ангажиментите за намаляване на емисиите. В рамките на прилагането страните, които не изпълняват своите финансови задължения, биха могли например да получават по-ниски емисионни квоти или да бъде ограничен техният достъп до международното публично финансиране на мерки в областта на климата.

Европейският съвет<sup>16</sup> формулира предпочитаните от него принципи за финансовите вноски, а именно „платежоспособност“ (т.е. БВП) и „отговорност за емисии на парникови газове“ (без това да засяга вътрешното разпределение на тежестта в ЕС). Този подход е подобен на предложения от Мексико за определяне на вноските към лансирания от тази държава „Зелен фонд“ (Green Fund). Освен това бе подчертано, че

---

<sup>15</sup> Люксембург, 9 юни 2009 г., 2948-мо заседание на Съвета.

<sup>16</sup> Брюксел, 18—19 юни 2009 г.

ключът на разпределение следва да бъде универсален, т.е. да не се ограничава прилагането му до развитите страни, тъй като днес отговорността за емисиите е споделена<sup>17</sup>. Големият дял от глобалните емисии и БВП се пада на ограничен брой развити и икономически по-напреднали развиващи се страни. Най-слабо развитите страни следва да бъдат освободени от всякакви финансови задължения.

С оглед на тези параметри приносът на ЕС би бил в диапазона от около 10 % (ако разпределението се извършва единствено според емисиите) до около 30 % (ако разпределението се извършва единствено според БВП по пазарни цени). Действителният размер на приноса на ЕС ще зависи от относителната тежест, придадена на всеки от тези два критерия в споразумението от Копенхаген. Придаването на повече тежест на емисиите в сравнение с БВП би дало допълнителен стимул за намаляване на емисиите и би било потвърждение за политиката на прилагане на мерки за намаляване на емисиите на ранен етап. То обаче ще доведе до сравнително високи вноски от страна на развиващи се страни със съществен дял в емисиите.

По отношение на финансирането на незабавния старт, при положение че то стане част от общото споразумение в Копенхаген, един дял на ЕС в рамките на около 10—30 % би означавал необходимост от финансиране от порядъка на 0,5—2,1 милиарда EUR годишно през периода 2010—2012 г. Обаче с оглед на важността на изграждането на капацитети и приспособяването на ранен етап ЕС следва да обмисли евентуална необходимост от увеличаване на своя принос над този порядък, увеличавайки своето финансиране за незабавния старт през 2010—2012 г.

Делът на ЕС би могъл да нарасне от 0,9—3,9 милиарда EUR годишно до 2—15 милиарда EUR годишно за периода 2013—2020 г., при условие че споразумението от Копенхаген постави една амбициозна цел, универсалните вноски се правят от всички развити и икономически по-напреднали развиващи се страни и глобалният пазар на емисии изпълнява изцяло ролята си.

**Таблица 1: Оценка за ежегодното международно публично финансиране за периода 2010—2020 г. (сценарий 2 градуса) в милиарди EUR (по цени от 2005 г.)**

	2010—2012 г. (незабавен старт)	2013 г.	2020 г.
Смекчаване	1	3—7	10—20
<i>Енергетика и промишленост</i>			3—6
<i>Селско стопанство и намаляване на емисиите от обезлесяване и деградация</i>			7—14
Приспособяване	2—3	3	10—24

<sup>17</sup> Виж глава 6 на Работния документ на службите.

Изграждане на капацитет	1—2	2	1—3
Технологични изследвания, разработки и демонстрации	1	1	1—3
<b>Общо</b>	<b>5 — 7</b>	<b>9 — 13</b>	<b>22 — 50</b>

### 3. ПРИНОСЪТ НА ЕС КЪМ ПУБЛИЧНОТО ФИНАНСИРАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗМЕНЕНИЕТО НА КЛИМАТА

#### 3.1. Какъв би могъл да бъде приносът на ЕС

Ако ЕС успее да постигне целта си за осигуряване на амбициозни ангажименти за смекчаване, международното публично финансиране ще бъде съществена част от споразумението. В допълнение към съществените средства, които вече се отделят за проблемите на климата като част от помощта за развитие, ЕС ще трябва да има готовност да осигури значително допълнително финансиране за борбата с изменението на климата, по-конкретно от 2013 г. нататък, и в съответствие с Плана за действие от Бали. Приносът следва да бъде амбициозен и справедлив.

ЕС води преговорите от името на всички държави-членки. Има силни аргументи за това приносът на ЕС да бъде представен под формата на **единно, глобално предложение**. Това би осигурило съгласуваност и видимост на приноса на ЕС, би дало възможност за установяване на справедливо и прозрачно вътрешно разпределение на тежестта между държавите-членки, би позволило икономии от мащаба в управлението на плащанията и заздравило позицията на ЕС при осигуряването на подходящо прилагане на евентуално споразумение. То би позволило да се използва ефикасно опитът и почти глобалното покритие на помощта за развитие, оказвана от ЕС. Общият размер на приноса на ЕС няма да зависи от това дали се сумират отделните двустранни национални вноски, включително и всички вноски от бюджета на ЕС, или приносът на ЕС се осъществява съвместно.

Освен да гарантира едно амбициозно и справедливо глобално разпределение на приноса, ЕС ще трябва да се погрижи това единно глобално предложение да бъде организирано по ефективен и справедлив начин. Съществуват основно три възможности, които не се изключват взаимно, за канализиране на финансирането на ЕС:

- (1) Прякото финансиране чрез бюджета на ЕС би било надеждно и прозрачно. То ще демонстрира един от ключовите инструменти на ЕС, давайки по-специално приоритет на едно от ключовите политически предизвикателства, с което се сблъскваме днес. То може да се възползва от установените правила и процедури, предлагащи строг финансов контрол, както и стандартен достъп до източника на финансиране, като даде възможност на Европейския парламент да изиграе своята роля напълно. Предвид порядъка на средносрочното финансиране този подход ще има ясни последствия за общия размер на бюджета, а също и съществено въздействие върху следващата финансова рамка. По този начин бюджетът на ЕС ще отрази адекватно централната роля на предизвикателството,

което ще представлява изменението на климата през следващите десетилетия за ЕС.

- (2) Друг подход би бил да се създаде нов общ Фонд за климата извън бюджета на ЕС, финансиран чрез двустранни вноски от всяка държава-членка. Това също би дало ясен профил на ЕС и гъвкавост за създаването *ad hoc* на един ключ за вътрешно разпределение, за да се финансира общият принос на ЕС. Този фонд обаче би изисквал специално междуправителствено споразумение/законова база, би бил извън финансовата рамка и тавана на собствените ресурси. Той би споделял недостатъците на фондове извън бюджета (слаба прозрачност, несъобразност с принципа за единство на бюджета, затруднено съгласуване с други финансирани от бюджета дейности). И най-важното, той би отнел на ЕП възможността за упражняване на парламентарен контрол.
- (3) Трети вариант би бил държавите-членки да правят собствените си вноски пряко. Те обаче следва да бъдат еднозначно представени като част от единното глобално предложение на ЕС.

Общият размер на финансовия принос на ЕК няма да зависи от избора на един от горепосочените варианти или комбинация между тях.

Настоящите усилия на ЕС следва да бъдат взети предвид по подходящ начин, като се гарантира, че е спазен принципът на *допълняемост*, като аспектите на климата ще бъдат включени в следващото поколение на многогодишни индикативни програми, по-конкретно в рамките на географските инструменти в полза на развиващите се страни.

### **3.2. Мобилизиране на бюджета на ЕС до 2012 г.**

Докато основните финансови последици от едно споразумение в Копенхаген биха започнали да се проявяват най-рано през 2013 г., успешното сключване на споразумението следва да бъде придружено от бързо увеличаване на помощта за развиващите се страни, за да се подготви преходът чрез изграждане на капацитети и техническа помощ. Доколкото има налични ресурси, това следва да се финансира отчасти от бюджета на ЕС.

Комисията вече предложи допълнителни 50 милиона EUR от бюджета на Общността да бъдат предвидени за дейности по незабавния старт през 2010 г., в случай че бъде сключено споразумение в Копенхаген. За следващите години ще са необходими сходни суми. Няма да е лесно да се намерят подходящи източници за финансиране на тези допълнителни фондове: оставащите резерви са изключително ограничени, съществуващите програми вече са подложени на натиск. Ще има нужда от творчески решения, а оптималната комбинация от източници на финансиране ще трябва да трябва да бъде оценена в светлината както на резултата и споразумението от Копенхаген, така и на бюджетните възможности.

### **3.3. Справедливо участие на ЕС във финансирането на споразумението от Копенхаген след 2012 г.**

След влизането на споразумението в сила през 2013 г. ще настъпи втората фаза на финансирането. От 2013 г. нататък бюджетните последици на едно амбициозно споразумение в Копенхаген за ЕС и неговите държави-членки вероятно ще бъдат значителни, т.е. от порядъка на няколко милиарда евро годишно. Това би породило проблем, по-специално за 2013 г., за която финансовата рамка на бюджета на ЕС вече е установена. От 2014 г. това ще бъде тема на новата финансова рамка, която предстои да бъде договорена.

Отговорността за емисиите днес е споделена отговорност. Докато платежоспособността следва да е основен елемент при определяне на приноса към глобалните усилия, отговорността за емисиите следва също да бъде централен елемент на едно справедливо и устойчиво споразумение от Копенхаген.

Двата очевидни критерия, които трябва да служат за определяне на относителната тежест и понастоящем се използват широко в преговорите по линия на Рамковата конвенция на ООН по изменението на климата (РКОНИК), са емисиите и платежоспособността (БВП). Колкото по-високо е теглото на този критерий, толкова по-голям ще бъде общият принос на ЕС. Ако например общият размер на публичното финансиране е 10 милиарда EUR през 2013 г., общият принос на ЕС би бил около 1 милиард EUR, ако международната скала се основава само на емисиите, и около 3 милиарда EUR, ако скалата се основава само на платежоспособността.

Могат да се използват различни механизми за гъвкавост, за да се нагодят вноските на отделните държави-членки.

Трябва да се припомни, че държавите-членки на ЕС ще имат на разположение съществени приходи в резултат на пакета от мерки в областта на енергетиката и изменението на климата. Законодателството<sup>18</sup> определя, че най-малко 50 % от тези ресурси следва да се реинвестират в национални и международни инициативи във връзка с изменението на климата. Независимо че е трудно да се правят прецизни прогнози за бъдещите цени на емисиите на въглероден двуокис и оттам и за размера на приходите от търговете, се предвижда, че ако ЕС трябва да финансира принос от 3 милиарда EUR през 2013 г., което е в горния край на предполагаемия диапазон, това би представлявало между 7 и 20 % от общите приходи от търговете. Разходът ще бъде изцяло покрит от приходите, постъпващи в държавните бюджети в резултат на политиката по отношение на изменението на климата.

#### **4. ЕВРОПЕЙСКИ ПЛАН ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО В ОБЛАСТТА НА КЛИМАТА НА ПРИНЦИПА ОТДОЛУ НАГОРЕ**

За да бъдат постигнати амбициозните политически цели във връзка с глобалното изменение на климата, средствата за тяхното финансиране, в това число и от източници на публично финансиране, ще трябва да бъдат увеличени съществено и бързо между 2010 и 2020 г. В настоящата глава се предвижда един европейски подход за децентрализирана структура на управление на финансирането в областта на климата на принципа отдолу нагоре, което е резултат от интензивни преговори с много партньори по света и се основава също на значителния опит<sup>19</sup> на ЕС в сътрудничеството.

За да бъде ефикасна, ефективна и справедлива, една обща управленска структура трябва да се основава на принципите на собственост, субсидиарност, съгласуваност, прозрачност, отчетност, стимулиране на постиженията, допълняемост и комплементарност.

Като ключови инструменти за смекчаване европейският план предвижда планове за растеж с ниски емисии на въглероден двуокис, чийто двигател са държавите и които обединяват всички подходящи национални действия за смекчаване, предварителен технически преглед на поддържаните действия, актуален централен регистър на всички действия и финансови помощи, годишна инвентаризация на емисиите, докладване чрез

---

<sup>18</sup> Директива 2009/29/ЕО.

<sup>19</sup> Виж глава 8 на Работния документ на службите.



подобрани национални съобщения и редовни партньорски проверки. Процесът ще се подкрепя от независим координиращ механизъм.

Освен това всички държави следва да представят дългосрочни планове за растеж с ниски емисии на въглероден двуокис през 2011 г. Независимо че не следва да има задължения за най-слабо развитите страни, те следва да бъдат насърчавани да постигнат тази цел в по-гъвкава времева рамка и с подходяща подкрепа. През 2011 г. ЕС също ще представи своята дългосрочна стратегия до 2050 г.

Предвижда се един опростен подход отдолу нагоре относно приспособяването, който изисква постепенно интегриране на приспособяването в националните стратегии за развитие/планове за борба с бедността, редовна координация и подкрепа в страната, редовно докладване посредством национални съобщения и обмен на добри практики.

Основното предимство на този децентрализиран подход отдолу нагоре е, че той се основава на съществуващи институции — реформирани и укрепени, ако е необходимо — и на собствените структури на развиващите се страни (в съответствие с Парижката декларация за ефективност на помощта) и избягва създаването на паралелни структури. Дори понастоящем работата на голям брой двустранни и многостранни инициативи би била затруднена, ако им бъде надянат хомотът на голяма централизирана структура. Една децентрализирана система, основаваща се на предложения на държавите, позволява на участниците да упражняват по-голям контрол върху ефикасното използване на техните вноски и поради това вероятно ще ги окуражи да дадат по-голям принос отколкото би могло да се очаква при един главен централизирано управляван многостранен фонд. Това обаче не изключва създаването на нов допълнителен фонд като предложения от Мексико „Зелен фонд“, ако това ще добави стойност.

Актуализирането на информацията в регистъра и редовното докладване (т.е. ежегодни инвентаризации на емисиите и национални съобщения) позволяват на РКОНИК да открие пропуски и дисбаланси във финансирането на действия по смекчаване и приспособяване. Попълването на тези бели полета би било улеснено от създаването на един Форум на високо равнище по въпросите на международното финансиране за климата, обединяващ опита на публичния и частния сектор в тази област. Този форум, на който ще бъдат балансирано представени политици от развитите и развиващите се страни и международните финансови институции, следва да упражнява надзор и политическо управление на фондовете на РКОНИК, многостранните финансиращи агенции и двустранните агенции за сътрудничество, за да гарантира справедливо разпределение на средствата между държавите и приоритетните области за смекчаване и приспособяване.