



## БОРБА С ИЗМЕНЕНИЕТО НА КЛИМАТА

Европейският съюз (ЕС) е сред водещите основни икономики, когато става въпрос за справяне с емисиите на парникови газове. До 2018 г. той е намалил емисиите на парникови газове с 23 % в сравнение с нивата от 1990 г. и е поел ангажимент да постигне намаление от 40 % до 2030 г. През декември 2019 г. Европейската комисия представи европейския зелен пакт — пакет от мерки, насочени към увеличаване на амбицията на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове за 2030 г., и намаляване на въглеродните емисии на икономиката на ЕС до 2050 г. в съответствие с ангажиментите, поети по Парижкото споразумение.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ И ЦЕЛИ

Член 191 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) превръща борбата с изменението на климата в изрична цел на политиката на ЕС в областта на околната среда.

### ОБЩ КОНТЕКСТ

#### А. Глобалното затопляне

Без политики за допълнително намаляване на емисиите средната температура в световен мащаб се очаква да се увеличи между 1,1°C и 6,4°C в течение на този век. Човешките дейности като използването на изкопаеми горива, обезлесяването и селското стопанство водят до емисии на въглероден диоксид (CO<sub>2</sub>), метан (CH<sub>4</sub>), двуазотен оксид (N<sub>2</sub>O) и флуоровъглеродороди. Тези парникови газове улавят топлината, която се излъчва от земната повърхност, и ѝ пречат да се освободи в космическото пространство, като причиняват по този начин „глобално затопляне”.

#### Б. Въздействие на изменението на климата

Глобалното затопляне доведе и ще продължава да води до повече екстремни метеорологични явления (като наводнения, суша, обилни валежи и горещи вълни), горски пожари, недостиг на водни ресурси, изчезване на ледници и покачване на морското равнище, промени в структурата на разпространение и дори изчезване на фауна и флора, болести и вредители по растенията, недостиг на храна и питейна вода и миграция на хора, бягащи от тези опасности. Науката показва, че рисковете от необратима и катастрофална промяна силно ще се увеличат, ако глобалното затопляне се повиши с повече от 2°C или дори с 1,5°C в сравнение с нивата преди индустриализацията.



## В. Цената на действието срещу цената на бездействието

През 2006 г. в доклада на Стърн се излага тезата, че управлението на глобалното затопляне би струвало 1 % от световния БВП годишно, докато бездействието би струвало най-малко 5 %, а в най-лошия случай — до 20 % от световния БВП. Следователно ще бъде необходимо да се инвестира само малка част от общия световен БВП в нисковъглеродна икономика, а борбата срещу изменението на климата ще доведе до ползи за здравето и по-голяма енергийна сигурност и ще намали другите вреди.

## Г. Адаптиране към изменението на климата

Действията за адаптиране към изменението на климата варират от леки и нескъпо струващи мерки (опазване на водните ресурси, сеитбооборот, използване на устойчиви на суша сортове, обществено планиране и повишаване на информираността на обществеността) до скъпо струващи мерки за защита и преместване (увеличаване на височината на диги, преместване на пристанища, промишлени центрове и хора далеч от ниско разположени крайбрежни зони и алувиални долини). Стратегията [на ЕС за адаптация към изменението на климата](#) има за цел Европа да стане по-устойчива на климатичните изменения. Тя насърчава по-добра координация и по-голям обмен на информация между държавите членки и способства за интегриране на мерките за адаптиране във всички съответни политики на ЕС.

## РЕЗУЛТАТИ

### А. Международна политика в областта на климата

През декември 2015 г., след повече от две десетилетия на преговори, правителствата приеха първото всеобщо споразумение за борба с изменението на климата по време на 21-вата конференция на страните (COP 21) по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК) в Париж. [Споразумението от Париж](#) има за цел повишаването на температурата в световен мащаб да се ограничи значително под 2°C, както и да се полагат усилия това повишаване да се задържи на 1,5°C над нивата преди индустриализацията. За изпълнението на тази цел страните по Рамковата конвенция се стремят да определят горни граници в световен план на емисиите на парникови газове възможно най-бързо и да постигнат нулеви нетни емисии през втората половина на настоящия век. Финансовите потоци следва да съблюдават тези цели. За първи път всички страни по Рамковата конвенция трябва да полагат амбициозни усилия за намаляване на емисиите на парникови газове, като следват принципа на „обща, но разграничени отговорности и съответен капацитет“, т.е. в съответствие със своите индивидуални обстоятелства и налични възможности. На всеки пет години всички държави трябва да актуализират и усъвършенстват своите планове за действие в областта на климата („национално определени приноси“) и да ги обявяват в условия на прозрачност, така че да може да бъде оценен колективният напредък („глобален преглед“). Ще се осигури подкрепа по-специално за най-уязвимите — най-слабо развитите страни и малките островни развиващи се страни, както във финансово отношение,



така и посредством изграждане на капацитет. Адаптирането, на което се отделя същото внимание като на смекчаването на въздействието, е признато за световно предизвикателство; следователно е важно да се предприемат действия във връзка със „загубите и щетите“, свързани с неблагоприятните последици от изменението на климата. Споразумението влезе в сила през ноември 2016 г., след като беше ратифицирано от праговия брой 55 от правителства, представляващи най-малко 55 % от общите световни емисии на парникови газове. Всички държави от ЕС ратифицираха Парижкото споразумение.

#### **Б. Усилия на ЕС за борба с изменението на климата**

Чрез своята рамка в областта на климата и енергетиката до 2030 г., която представлява също така неговите ангажименти по Парижкото споразумение, ЕС се ангажира със следните цели, които да бъдат постигнати до 2030 г.: намаляване на емисиите на парникови газове с поне 40 % под нивата от 1990 г., подобряване на енергийната ефективност с 32,5 %, и увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници до 32 % от крайното потребление. Рамката за 2030 г. представлява последващи действия във връзка с целите на ЕС „20-20-20“, приети през 2007 г. от лидерите на ЕС за 2020 г.: намаляване с 20 % на емисиите на парникови газове, увеличаване с 20 % на дела на възобновяемите енергийни източници в крайното потребление на енергия и намаляване с 20 % на общото първично енергийно потребление в ЕС (всички стойности в сравнение с 1990 г.), като тези цели се изразяват в обвързващи правни мерки.

Схемата на [ЕС за търговия с емисии \(СТЕ\)](#), която е първият и понастоящем най-големият международен пазар на въглеродни емисии, представлява ключов инструмент в политиката на ЕС за борба с изменението на климата. Основава се на принципа за „лимита и търговия“ : определен е „лимит“ на общото количество на емисиите на парникови газове, които могат да се отделят от инсталациите (заводи, електроцентрали и др.), включени в схемата, чийто брой е над 11 000. Всяка инсталация купува или получава „квоти за емисии“, продавани чрез търг от държавите членки. Тези кредити, всеки от които съответства на един тон CO<sub>2</sub>, могат да се търгуват и с други инсталации, ако не се използват. С течение на времето общият брой на квотите постепенно се намалява. Два фонда — фонд за модернизация и фонд за иновации — ще спомагат да се подобряват енергийните системи в държавите членки с по-ниски доходи и да се насърчават иновациите чрез финансиране на проекти за възобновяеми енергийни източници и за улавяне и съхранение на въглеродния диоксид (CCS), както и на проекти с ниски въглеродни емисии. Емисиите от сектора на въздухоплаването са също така обхванати от СТЕ, обаче съществуващото [изключение за междуконтиненталните полети](#) беше удължено до края на 2023 г., когато е предвидено да започне първата фаза на схемата за намаляване и компенсирание на въглеродните емисии в международното въздухоплаване (CORSIA) на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО). [Швейцария и ЕС са се споразумели да свържат своите системи за търговия с емисии](#).

За емисиите от сектори, които не са обхванати от СТЕ (например пътен транспорт, отпадъци, селско стопанство и строителство), се прилагат задължителни годишни цели за намаление на емисиите на парникови газове за всяка държава членка,



определени в [Регламента за разпределяне на усилията](#) (РРУ). При неотдавнашна актуализация Парламентът и Съветът се споразумяха относно минимални цели за периода 2021—2030 г., които да спомогнат за постигането на целта на ЕС за намаление с 30 % на парниковите газове от тези сектори и да допринесат за постигането на целите на Парижкото споразумение. Освен това за първи път всяка държава членка ще трябва да гарантира, че емисиите от [земеползването, промените в земеползването и горското стопанство \(ЗПЗГС\)](#) не надвишават поглъщанията. С други думи горите, обработваемите земи и пасищата ще бъдат управлявани по устойчив начин, за да поглъщат от атмосферата колкото е възможно повече емисии на парникови газове, най-малкото колкото са емисиите, отделяни в същия сектор („правило за неутрален или положителен баланс“), като така дават съществен принос в борбата с изменението на климата.

Директивата за [възобновяемите енергийни източници](#) цели да гарантира, че до 2030 г. възобновяемите енергийни източници като биомаса, вятърна, водна и слънчева енергия ще осигуряват най-малко 32 % от общото потребление на енергия в ЕС във връзка с производството на електроенергия, транспорта, отоплителните и охладителните системи. Всяка държава членка приема свой национален план за действие относно енергията от възобновяеми източници, включващ цели по сектори. За да се интегрира използването на енергия от възобновяеми източници в транспортния сектор, държавите членки трябва да въведат задължение в срок до 2030 г. доставчиците на горива да гарантират, че делът на енергията от възобновяеми източници в крайното потребление на енергия в транспортния сектор е най-малко 14 %.

Преразгледаната [Директива за енергийната ефективност](#) определя цел за енергийна ефективност от 32,5 % за ЕС до 2030 г., с клауза за преразглеждане във възходяща посока в срок до 2023 г. С директивата се удължава и задължението за годишни икономии на енергия след 2020 г. Освен това преразгледаната [директива относно енергийните характеристики на сградите](#) беше приета през май 2018 г. Това включва мерки, които ще ускорят темпа на саниране на сградите и преминаването към енергийно по-ефективни системи и ще подобрят енергийните характеристики на новите сгради с използването на интелигентни системи за управление на енергията.

Освен това за първи път с [Регламента относно управлението на Енергийния съюз](#) се прилага прозрачен процес на управление с цел проследяване на напредъка към постигане на целите на Енергийния съюз и действията в областта на климата, включително мониторинг и правила за докладване. Държавите членки са задължени да приемат интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата за периода 2021—2030 г. През 2020 г. Комисията ще направи преглед на окончателните национални планове в областта на енергетиката и климата и ще потвърди дали те са в съответствие с целите на Съюза за 2030 г. или са необходими допълнителни усилия. Процесът на управление също така дава възможност плановете да бъдат актуализирани през 2024 г., за да се отразява опитът и да бъдат извлечени ползи от новите възможности за остатъка от десетилетието.



[Технологията за улавяне и съхранение на въглерод \(CCS\)](#) отделя CO<sub>2</sub> от атмосферните емисии (получени от производствените процеси), компресира CO<sub>2</sub> и го транспортира до място, където може да бъде съхраняван. Според Междуправителствения комитет по изменение на климата технологията за улавяне и съхранение на въглерод би могла да отстранява 80—90 % от емисиите на CO<sub>2</sub> от работещи с изкопаеми горива електроцентрали. ЕС създаде регулаторна рамка за комерсиализиране и субсидиране на тази нова технология. Прилагането на предвидените демонстрационни проекти в Европа се оказа обаче по-трудно от първоначално очакваното, като високите разходи представляват една от главните пречки.

Новите леки пътнически автомобили, регистрирани в ЕС, трябва да спазват [стандартите за емисиите на CO<sub>2</sub>](#). Целта, която трябва да бъде постигната от автомобилния парк, е средно 130 г CO<sub>2</sub>/км за 2015 г. и ще бъде намалена до 95 г/км от 2021 г. нататък. С цел създаване на стимули за промишлеността да инвестира в нови технологии, може да се използват т.нар. „суперкредити“, при които най-чистите автомобили от предлаганата от всеки производител гама се считат за повече от един автомобил при изчисляването на средните специфични емисии на CO<sub>2</sub>. Подобна нормативна уредба се прилага за [лекотоварните автомобили](#). Парламентът и Съветът се договориха за допълнително намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> от превозните средства в Съюза за новите автомобили (37,5 %) а новите лекотоварни автомобили (31 %) до 2030 г. Успоредно с това за първи път беше определена цел за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> с 30 % за новите камиони, като до 2025 г. междинната цел е 15 %.

[Качеството на горивото](#) е също така важен елемент за намаляване на емисиите на парникови газове. Законодателството на ЕС има за цел да се намали интензивността на парниковите газове от горивата с 6 % до 2020 г.: това трябва да бъде постигнато, наред с другите мерки, чрез използването на биогорива, които обаче трябва да отговарят на определени критерии за устойчивост.

Емисиите на CO<sub>2</sub> от международния морски транспорт са значителни и се очаква да нараснат съществено. Като настояваше за глобален подход, ЕС междувременно създаде обхващаща целия Съюз система за [мониторинга, докладването и проверката на емисиите на CO<sub>2</sub> от корабоплаването](#), като първа стъпка към намаляването им. Големите кораби трябва да извършват измерване и да докладват ежегодно за своите проверени емисии на CO<sub>2</sub>, освободени по пътя им към и от пристанища на ЕС, както и в рамките на тези пристанища, заедно с друга информация от значение.

Вследствие на забраните на флуорохлоровъглеродите (CFCs) през 80-те години на миналия век, за да се спре изтъняването на озоновия слой, в настоящия момент се използват флуорирани газове като заместители в редица промишлени приложения като климатични и хладилни системи, тъй като не нарушават озоновия слой. Те обаче могат да имат потенциал за глобално затопляне до 23 000 пъти по-голям от този на CO<sub>2</sub>. Поради това ЕС предприе мерки за контрол на използването на [флуорирани газове](#) и забрана на употребата им в новите





климатични уреди и хладилници до 2022-2025 г., като по този начин се определя ритъмът за постепенно преустановяване на употребата им в световен мащаб.

## В. Дългосрочна стратегия

С [Пътната карта на ЕС от 2011 г. за преминаване към нисковъглеродна икономика до 2050 г.](#) беше определена дългосрочна цел за намаляване с 80 % на емисиите на парникови газове. През ноември 2018 г. [Комисията представи своята нова дългосрочна стратегия](#) за неутрална по отношение на климата икономика до 2050 г., в която включи осем различни сценария, като при два от тях бяха постигнати нулеви нетни емисии на парникови газове. Тази нова стратегия описва пътищата на развитие за цялата икономика, като дава различни възможности за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> и очертава последиците от тях за технологичните решения и социално-икономическите фактори във всички основни сектори на икономиката. Стратегията включва широк кръг от сектори, като се започва от енергетиката, която играе централна роля при намаляването на емисиите на парникови газове, и се включват сградите, транспорта, промишленото производство и предоставянето на услуги, управлението на отпадъците, селското стопанство и земеползването, както и използването на природните ресурси.

На заседанието на Европейския съвет от 12 декември 2019 г. държавите членки приеха целта за постигане на неутралност на ЕС по отношение на въглеродните емисии до 2050 г. Единственото възражение беше подадено от Полша, която, въпреки че подкрепи целта за 2050 г., не беше в състояние да се ангажира с изпълнението на тази цел.

## Г. Европейският зелен пакт

През декември 2019 г. новата Европейска комисия представи [Европейския зелен пакт](#), който е амбициозен пакет от планирани мерки, имащи за цел да дават възможност на европейските граждани и предприятия да се възползват от устойчивия екологичен преход. Мерките, придружени от първоначална пътна карта на ключовите политики, варират между амбициозни съкращения на емисиите, инвестиране в авангардни научни изследвания и иновации, както и опазване на околната среда в Европа. Подкрепен от инвестиции в „зелени“ технологии, устойчиви решения и нови предприятия, Зеленият курс може да се превърне и в нова стратегия на ЕС за растеж. Участието и ангажираността на обществеността и на всички заинтересовани страни е от решаващо значение за неговия успех. Преди всичко Европейският зелен пакт определя път за преход, който е справедлив и социално приемлив. По-специално, в него се предвижда увеличаване на целта за 2030 г. до намаляване на емисиите с най-малко 50 % и дори до 55 %, ако до 2021 г. международните преговори доведат до по-високи амбиции от страна на други основни източници на емисии. Въпреки това преговорите относно предложенията, съдържащи се в Европейския зелен пакт, през идните години ще определят как новата стратегия ще се изразява в конкретни мерки.



## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Като отговори на предложението на Комисията за рамка за политиките в областта на климата и енергетиката за 2030 г., Парламентът изпрати ясен сигнал, като призовава за три обвързващи цели (по-амбициозни от окончателно приетите): намаляване с поне 40 % на националните емисии на парникови газове в сравнение с нивата от 1990 г.; 35-процентен дял на възобновяемите енергийни източници в крайното потребление на енергия; и подобряване на енергийната ефективност с 40 %.

Преди Парижката конференция по въпросите на климата през 2015 г. Парламентът отново подчерта спешната необходимост от „ефективно регулиране и ограничаване на емисиите от международния въздушен и морски транспорт“. Той изрази разочарованието си от факта, че ИКАО не се е съгласила с намаляването на емисиите. Вместо това въвеждането на CORSIA е насочено основно към компенсациите, без гаранция за качество и с правнозадължителен характер едва от 2027 г. нататък. Основните членове на ИКАО все още не са поели ангажимент да участват в доброволната фаза.

Парламентът подкрепя широко прилагане на ценообразуването за въглеродните емисии и призовава приходите от търговията с емисии да се разпределят за инвестиции в мерки за борба с изменението на климата. Той настоява за предприемането на конкретни мерки, в това число график за постепенно премахване на всички субсидии за изкопаеми горива до 2020 г.

По време на преговорите със Съвета относно флуорираните газове, Парламентът се застъпи за пълно поетапно премахване на тези вредни за климата газове в различни нови сектори, където са налични безопасни, енергийно ефективни и рентабилни алтернативи.

При предишна актуализация относно емисиите на CO<sub>2</sub> от леките пътнически и лекотоварните автомобили, Парламентът настоя за въвеждане във възможно най-кратки срокове на новия цикъл на изпитване на световно равнище, определен от ООН, за да се отразяват реалните условия на шофиране при измерването на емисиите на CO<sub>2</sub>.

В контекста на конференцията по въпросите на климата в Катовице (COP24) за първи път Парламентът призова в [своята резолюция от октомври 2018 г.](#) за увеличаване на целта на ЕС намаляване на емисиите на парникови газове с 55 % до 2030 г. В допълнение към това, Парламентът счете, че е възможно предотвратяването на радикалното и вероятно необратимо въздействие на повишаването на температурите в световен мащаб с 2°C, ако се преследва по-амбициозната цел за 1,5°C, но това би изисквало нарастващите световните емисии на парникови газове да бъдат сведени до нетна нулева стойност най-късно до 2050 г. Ето защо ЕП също така призова Комисията да предложи дългосрочна стратегия за нулеви нетни емисии на парникови газове до средата на века за ЕС.



През юли 2018 г. Парламентът прие [резолуцията относно дипломацията на ЕС по въпросите на климата](#), в която подчерта отговорността на ЕС да играе водеща роля в действията в областта на климата, както и при предотвратяването на конфликти. В доклада се подчертава, че следва да бъдат засилени дипломатическите способности на ЕС с цел насърчаване на действията в областта на климата в световен мащаб, подкрепа за изпълнението на Парижкото споразумение и предотвратяване на конфликти, свързани с изменението на климата.

В [резолуцията на Парламента от март 2019 г. относно дългосрочната стратегия на ЕС](#) беше приветствано включването на два сценария, насочени към постигането на нулеви нетни емисии на парникови газове до 2050 г., и беше изразено съжаление от факта, че в стратегията не са разгледани сценарии за нулеви нетни емисии на парникови газове преди 2050 г. В резолуцията бяха изразени опасения, че предложените в стратегията пътища се основават на използването на технологии за отстраняване на въглерод, включително улавяне и съхранение на въглероден диоксид (CCS). Парламентът призова ЕС да засили действията си за постигане на пряко намаляване на емисиите и подобряване на естествените погълтители и резервоари на ЕС.

И накрая, през ноември 2019 г. Парламентът [обяви извънредно положение в Европа по отношение на климата](#) и призова всички държави от ЕС да се ангажират с постигането на нулеви нетни емисии на парникови газове в срок до 2050 г.

Georgios Amanatidis  
01/2020

