

ОБЩА КАРТИНА НА НАЦИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА ЗА КЛИМАТА КЪМ МОМЕНТА

1. Предистория, контекст на международни и европейски политики

Поради глобалния характер на процесите, обуславящи промени в климата, политиките за реагиране на тези промени се формират на международно ниво чрез съответни споразумения - Рамкова конвенция на ООН за изменение на климата (РКОНИК, 1992 г.), Протокол от Киото (ПК, 1997 г.), Парижко споразумение (ПС, 2015 г.), ратифицирани от България съответно през 1995, 2002 и 2016 г. За страните-членки на Европейския съюз (ЕС) политиките за реагиране на промени в климата се конкретизират допълнително чрез редица актове, основен от които за националните политики до 2020 г. е законодателният пакет „Климат-Енергетика“ за изпълнение на стратегията „Европа 2020“. С този пакет са определени общи европейски и задължителни национални цели на политиката за реагиране на промени в климата, като общите европейски цели до 2020 г. са:

- намаляване на емисиите на парникови газове (ПГ) с най-малко 20% спрямо нивата от 1990 г.;
- намаляване на потреблението на енергия с 20% от планираните за 2020 г. нива - чрез подобряване на енергийната ефективност;
- увеличаване на използването на възобновяеми енергийни източници (ВЕИ - водна, ветрова и слънчева енергия, биомаса и др.) до 20% от крайното общо потребление на енергия.

България участва в международната търговия с емисии на ПГ съгласно РКОНИК и ПК, където все още страната като цяло има значителен излишък от квоти за продажба. Затова за разлика от повечето страни-членки на ЕС не само, че не се налагат действия за намаляване на общото количество емисии на ПГ, но до 2020 г. включително България може да увеличи тези емисии с до 21% спрямо нивото им за 2005 г. Националната задължителна цел на България за дела на ВЕИ е той да достигне 16% от крайното общо потребление на енергия до 2020 г., а за енергийната ефективност – увеличение с 25%. Към момента първите две задължителни национални цели на политиката за реагиране на промени в климата до 2020 г. може да се смятат за (пре)изпълнени, но третата е много далеч от изпълнение. В същото време само след година България ще се окаже в съвсем различна от досегашната ситуация: в изпълнение на Парижкото

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони, се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

споразумение, което задава рамката за действия след 2020 г., ЕС си поставя амбициозната цел за намаляване на емисиите ПГ с най-малко 40% до 2030 г. спрямо 1990 г. Т.е., вместо да разполага с излишък от квоти за емисии на ПГ, които да продава, България ще трябва да предприема реални действия, така че да се осигури икономически растеж на страната в дългосрочен план, но без да се увеличават значително емисиите ПГ (развитие на ниско-въглеродна икономика). За целта се изисква вече да е започнала координирана и интензивна работа на държавните институции, бизнеса и местните власти. Дали и как се случва това разглеждаме в настоящия анализ.

2. Какво се случва

По-важни действия в горния смисъл през тази година са:

2.1 В изпълнение на изискванията от пакета „Чиста енергия“ на ЕС, изработеното и изпратено в Европейската комисия (ЕК) в края на 2018 г. чернова-предложение за Интегриран Национален план енергетика-климат (ИНПЕК) бе подложено на обществено обсъждане в периода януари-април 2019 г. След това в ЕК е изпратен за коментари съответно преработен вариант, а окончателния вариант на ИНПЕК трябва да е готов и предложен за обществено обсъждане до края на годината. По отношение на първия вариант за ИНПЕК, споделяме обобщението в становище за него от енергийния екип на екологично сдружение „За Земята“, изработено съвместно с експерти от бизнеса, НПО, енергийни агенции: (1) „Планът има основен недостатък, който го прави неработещ - той не дава достатъчно отговори на основния въпрос: „Какъв ефект ще окажат предложените дейности в енергийния сектор?“ Това го прави нещо по-различно, но не и аналитичен или работен документ, който трябва да представя преките и косвените връзки между националната енергийна политика и инвестициите в енергийния сектор от една страна, и политиката по изменение на климата на България, от друга.“; (2) „Въпреки факта, че документът официално е разделен на различни глави, например “Национални общи и конкретни цели”, “Политики и мерки”, “Текущо състояние и прогнози” и т.н., то те съдържат почти едни и същи текстове, леко модифицирани, но с трудно описани цели, политики, мерки или прогнози. Изявлението, че ИНПЕК определя „основните цели, етапи, средства, действия и мерки за развитието на националната ни енергийна и климатична политика в контекста на европейското

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони”, се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

законодателство, принципи и приоритети за енергийно развитие" е невярно, именно защото същите данни се посочват и като цели, и като етапи, и като действия и мерки. (https://www.zazemiata.org/wp-content/uploads/2019/05/ZaZemiata_stanovishte_INPEK_april_2019.pdf). Министерство на енергетиката (МЕ) координира работата по изготвяне на ИНПЕК, но на сайта не намираме информация за хода на процеса през последните няколко месеца. Много е вероятно да се изчаква решението на Европейския парламент за окончателно формиране на новата ЕК и българският ИНПЕК да бъде завършен следващата година.

2.2 Предложения за промени в Закона за ограничаване изменението на климата (ЗОИК) както следва:

- **12.06.2019 г.:** Внесен е Проект на Закон за допълнение на Закон за ограничаване изменението на климата – „С него се създава хармонизирана правна рамка за въвеждане на механизъм за подпомагане на предприятията от индустриалните отрасли и подотрасли, изложени на значителен риск от „изтичане на въглерод”, поради индиректните разходи за емисии на парникови газове в крайните цени на електрическата енергия. ... Механизмът се въвежда в съответствие с Директива (ЕС) 2018/410, с която е предвидено изменение в чл.10а, параграф 6 на Директива 2003/87/ЕО. Специалният акт, който урежда условията и изискванията за съответствие на механизма с европейското право е „Насоки относно определени мерки за държавна помощ в контекста на схемата за търговия с квоти за емисии на парников газ след 2012 г.“. ... С оглед обстоятелството, че приходите от тръжна продажба на квоти емисии постъпват във Фонд “Сигурност на електроенергийната система” (ФСЕС), в Преходни и заключителни разпоредби на законопроекта е предвидено допълване на Закона за енергетиката по отношение на разходването на тези приходи, както и във връзка с предоставянето на информация и докладването на схемата пред ЕК.“ (<https://www.mi.government.bg/bg/news/proekt-na-zakon-za-dopalnenie-na-zakon-za-ogranichavane-izmenenieto-na-klimata-3751.html>). МЕ координира работата и по този Проект, но не намираме публично достъпна информация за процеса по него от м. юни досега.
- **17-31.10.2019 г.:** Провежда се обществено обсъждане на „Проект на Решение на МС за приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за ограничаване изменението на климата“ - <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4717> В този Проект „са въведени изменения и допълнения, свързани с транспонирането на Директива (ЕС) 2018/410 на Европейския

Проектът "Граждани и експерти за прилагане на зелените закони, се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

парламент и на Съвета от 14 март 2018 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции. Със законопроекта са въведени изменения, свързани с процедурата и начинът на определяне на безплатните квоти за операторите на инсталации в Европейската схема за търговия с емисии (СТЕ на ЕС), така че да се постигне крайната цел на ЕС по отношение на СТЕ – намаление с 43 % до 2030 г. в сравнение с 2005 г. Въвежда се новосъздадения Модернизационен фонд, в който постъпват приходите от 2% общото количество квоти в ЕС и в който България има запазен дял от 5,84 % от средствата. Средствата от Модернизационния фонд са предназначени за енергийния сектор в страната. Предвидено е продължаване на действието на съществуващата дерогация за електропроизводителите в България, така че те да продължат да получават безплатни квоти. Дадена е възможност на доставчиците на течни горива и енергия за транспорта да могат да изпълнят задълженията си със спестявания на емисии нагоре по веригата, реализирани от проекти с начало от 1 януари 2011 г. Намалява се и административната тежест и се постигат финансови облекчения за операторите на инсталации, които отделят под 2 500 тона еквивалент на въглероден диоксид годишно, като им е предоставена възможност да бъдат изключени от обхвата на СТЕ на ЕС. Потенциалните инсталации, които могат да се възползват от тази дерогация, работят в областта на производство на керамични продукти, производство на енергия за производствени нужди, металургия и дърводобив и дървопреработване. (<https://www.moew.government.bg/bg/proekt-na-reshenie-na-ms-za-priemane-na-zakon-za-izmenenie-i-dopolnenie-na-zakona-za-ogranichavane-izmenenieto-na-klimata>). Координатор за работата по този Проект е министерството на околната среда и водите (МОСВ), а от „Зелени закони“ ще продължим да следим действията по него.

2.3 С почти година закъснение, на 23.10. т.г. правителството на РБългария одобри Национална стратегия за адаптация към изменението на климата и План за действие. „Документът очертава стратегическата рамка и приоритетите по отношение на адаптацията към изменението на климата до 2030 г. Целта е да се намали уязвимостта на страната спрямо последиците от изменението на климата и да се подобри капацитета за адаптация на екологичните, социалните и икономическите системи към въздействията на изменението на климата. Националната стратегия за адаптация към изменението на климата обхваща девет сектора, които са: сектор „Селско стопанство“, сектор „Гори“, сектор „Биологично разнообразие и екосистеми“, сектор „Води“, сектор „Енергетика“, сектор „Транспорт“, сектор „Градска среда“, сектор „Човешко здраве“ и сектор „Туризъм“. В разработения План за

Проектът "Граждани и експерти за прилагане на зелените закони", се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

действие са определени целите и приоритетите за подобряване на капацитета за адаптация. В плана детайлно са разписани дейности за всеки от секторите, в това число необходим финансов ресурс, очаквани резултати, отговорни институции за тяхното прилагане. За първи път в България е изготвен и макроикономически анализ. В анализа са оценени социално-икономическите последици от въздействията от изменение на климата. Изчисленията показват, че ако не се предприемат действия, изменението на климата ще окаже негативно влияние във финансово отношение, като е възможно да ликвидира икономическия растеж на страната до 2050 г.“ (<http://www.government.bg/bg/prestentar/zasedaniya-na-ms/dneven-red-na-zasedanieto-na-ministerskiya-savet-na-23-10-2019-g>).

3. Изводи

Прегледът на действията, свързани с политиките за реагиране на промени в климата в България през последните месеци дава основания за следните изводи:

- тези действия са по-скоро реактивни, а не про-активни – предприемат се в изпълнение/транспониране на задължителни актове на ЕС (например, Националната стратегия за адаптация към изменението на климата е необходимо условие за ползване на средства от европейските фондове в следващия програмен период 2021-2027 г.);
- продължава практиката на формално провеждане на обществени обсъждания - често те са в периоди, когато се случват важни събития в страната (в случая с общественото обсъждане на „Проект на Решение на МС за приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за ограничаване изменението на климата“, то е в периода 17-31.10.2019 г., съвпадащ с кампанията за и провеждането на местни избори у нас), както и да се въвеждат непрозрачно сериозни промени в обсъжданите документи в последния момент.

4. Препоръки

Горните изводи не дават повод за оптимизъм относно реалното изпълнение ангажиментите на България и по международните, и по европейските актове за осъществяване на политиките за реагиране на *Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони, се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.*

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

промени в климата. В същото време, ситуацията е много динамична и в международен план - за пръв път от 1992 г. е отменено провеждането на планираната за първата половина на декември т.г. в Чили годишна среща по РКОНИК, както и в ЕС (поради Брекзит и новата Европейска комисия).

Това налага, и от „Зелени закони“ препоръчваме, действията на правителството за осъществяване на политики за реагиране на промени в климата в следващите месеци да са в много по-голяма степен проактивни, а ние ще продължим внимателно да следим какво се случва по нея. Краткосрочно такива нужни проактивни дейности са:

- МЕ и МОСВ да довършат в предвидените срокове процедурите по **Интегриран национален план енергетика-климат (ИНПЕК) и промените в Закона за ограничаване изменението на климата (ЗОИК)**.
- Горните две процедури да осигурят широко експертно обсъждане, така че **съдържанието на двата политически документа да осигурява конкретни приоритети** за действия за смекчаване на последиците от климатичните промени, съгласно рамковите регламенти на ЕС.
- да се подготви разрабочване на **конкретни индикатори и мерки за климат хоризонтално във всички оперативните програми за следващия финансов период**.

Проектът “Граждани и експерти за прилагане на зелените закони”, се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Сдружение за изследователски практики и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.