

Специален доклад

Схемата на ЕС за търговия с емисии — необходимо е безплатното разпределяне на квоти да бъде по-добре насочено



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VI
Въведение	01—16
Обхват и подход на одита	17—20
Констатации и оценки	21—53
Безплатните квоти са довели до несигурни резултати, когато са били използвани като инструмент за модернизиране на енергийния сектор.	21—27
От 2021 г. се прилагат по-строги условия за използването на безплатни квоти в енергийния сектор	22—24
Наличните данни показват неефективни резултати от безплатното разпределяне на квоти като средство за модернизиране на енергийния сектор в етап 3.	25—27
Безплатното разпределяне на квоти за оператори в сферата на промишлеността и въздухоплаването отчита в ограничена степен способността за прехвърляне на разходи и показва тенденция към забавяне на декарбонизацията	28—40
Безплатното разпределяне на квоти за оператори в сферата на промишлеността и въздухоплаването не отразява секторния капацитет за прехвърляне на разходи	29—31
Секторите, отделящи над 90 % от емисиите от промишлеността, са получили всичките или повече от квотите си безплатно	32—38
Комисията е разгледала, но не е предложила други подходи за смекчаване на риска от изместване на въглеродни емисии вследствие на СТЕ на ЕС	39—40
Референтните показатели, използвани за безплатно разпределяне на квоти, прогресивно подобряват стимулите за намаляване на емисиите	41—53
Подходът въз основа на референтни показатели е предоставил стимули за намаляване на емисиите на парникови газове	42—44
Ефективното използване на референтните показатели е изправено пред някои технически предизвикателства	45—48

Очаква се етап 4 от СТЕ на ЕС да предостави по-добра информация
относно стимулите за декарбонизация 49

Въздушният транспорт е по-облагодетелстван от железопътния
транспорт от гледна точка на безплатното разпределяне на квоти 50—53

Заклучения и препоръки 54—58

Приложение

**Приложение I — Преглед на правната рамка на СТЕ на ЕС по
отношение на етап 4**

Термини и съкращения

Отговор на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Намаляването на емисиите на парникови газове е едно от основните предизвикателства на нашето време. ЕС е установил редица цели във връзка с изменението на климата, които трябва да бъдат постигнати през 2020 г., 2030 г. и 2050 г. Въпреки че ЕС твърдо е на път да постигне своите цели за 2020 г., това не е така за по-амбициозните му цели за 2030 г. и 2050 г. Представеният през 2019 г. „Зелен пакт“ на Комисията предлага да се премине към цел за намаляване на емисиите с 50 – 55 % до 2030 г. и постигане на „нулеви нетни емисии“ на парниковите газове до 2050 г. Това означава, че трябва да се положат значително повече усилия.

II Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) е една от ключовите политики на ЕС за смекчаване на последиците от изменението на климата и представлява първият пазар на въглеродни емисии в света. Тя има за цел да осигури ефективен механизъм за намаляване на емисиите. Съгласно СТЕ на ЕС е необходимо предприятията да получат квоти за емисии, които съответстват на техните въглеродни емисии. Оpcionта по подразбиране е те да бъдат закупвани на търг, но могат да бъдат разпределяни и безплатно.

III Настоящият одит е съсредоточен върху безплатното разпределяне на квоти. В етапи 3 и 4 от СТЕ на ЕС (съответно 2013—2020 г. и 2021—2030 г.) чрез безплатните квоти се цели да се намали рискът от изместване на въглеродни емисии, а цената на въглеродните емисии следва да осигури прогресивен стимул за декарбонизация. Това се подпомага от използването на референтни показатели, изготвени въз основа на резултатите на предприятията с най-добри резултати в даден сектор. Енергийният сектор в осем държави членки също е получил безплатни квоти, свързани с модернизиране на производството на електроенергия.

IV Нашият одитен въпрос беше: **„Предоставят ли решенията относно безплатните квоти по схемата за търговия с емисии достатъчно добра основа за насърчаване на намаляването на емисиите на парникови газове?“** Сметната палата провери дали безплатното разпределяне на квоти е било използвано успешно за модернизиране на производството на електроенергия, дали е било достатъчно целенасочено и разпределено по такъв начин, че да осигури стимули за намаляване на емисиите на парникови газове, и дали не е допринесло за увеличаването на въпросните емисии. Установихме, че макар използването на безплатни квоти да е било оправдано, по-доброто им насочване е можело да

доведе до множество ползи за декарбонизацията, публичните финанси и функционирането на единния пазар.

V По-специално Сметната палата констатира:

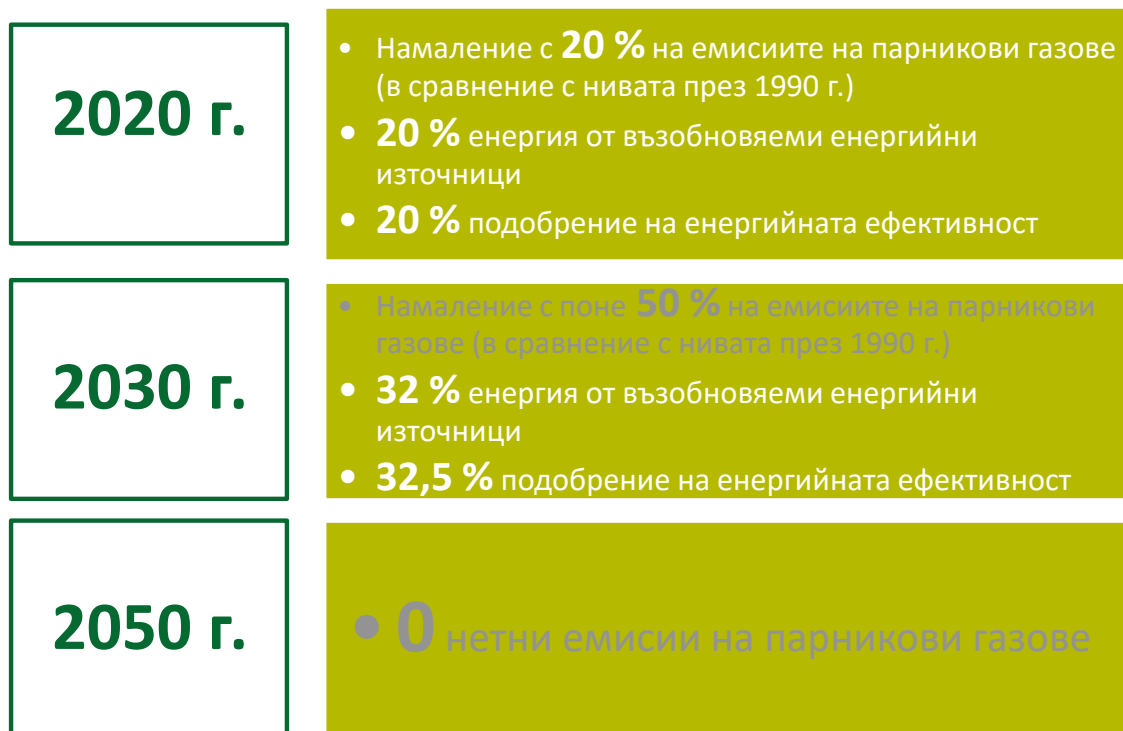
- а) Подобрение на специфичните правила за безплатно разпределяне на квоти за модернизиране на сектора за производство на електроенергия, които се прилагат за етап 4 на СТЕ на ЕС. Считаме обаче, че безплатното предоставяне на квоти за енергийния сектор не насърчава декарбонизацията в етап 3.
- б) Безплатните квоти са предвидени като извънреден метод за разпределяне на квоти за разлика от основния метод (продажба чрез търг). В етап 3 и в началото на етап 4 обаче те все още представляват над 40 % от общия брой на наличните квоти. Сметната палата установи, че броят на безплатните квоти, разпределени за секторите на промишлеността и въздухоплаването в етап 3, не се основава на тяхната способност за прехвърляне на разходи, както и че въпреки потенциала на изместването на въглеродни емисии да въздейства върху икономиката на ЕС и развитието на емисиите на парникови газове в световен мащаб, предоставянето на безплатни квоти е било недостатъчно насочено.
- в) Подходът за безплатно разпределяне на квоти въз основа на референтни показатели е предоставил значителни стимули за подобряване на енергийната ефективност, но има възможност за по-добро прилагане на тези показатели. Комисията не е определила количествено въздействието на разпределението на безплатни квоти върху промените в енергийната ефективност.

VI Въз основа на тези констатации Сметната палата отправя препоръки с цел по-добро насочване на разпределянето на безплатни квоти, както и подобряване на методологията за определяне на референтните показатели.

Въведение

01 Европейският съюз е определил редица цели във връзка с изменението на климата, които трябва да бъдат постигнати през 2020 г. и 2030 г., и понастоящем преразглежда своите цели за 2030 г. и 2050 г. В своето предложение от 2020 г. за Европейски законодателен акт за климата¹, в съответствие със съобщението си относно „Зелен пакт“, Комисията предложи цел „неутралност по отношение на емисиите“ на парникови газове (ПГ) до 2050 г.² Тези цели са представени в обобщен вид във *фигура 1*.

Фигура 1 — Обобщение на целите на ЕС в областта на климата



Източник: ЕСП въз основа на законодателство на ЕС (текст в бяло) и на предложеното законодателство и ангажименти на ЕС (текст в сиво).

¹ COM(2020) 80 final — Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2018/1999 (Европейски законодателен акт за климата).

² COM(2019) 640 final — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Европейският зелен пакт.

02 Според Европейската агенция за околната среда (ЕАОС) ЕС твърдо е на път да постигне своите цели за 2020 г., но не и целите за 2030 г.³ През 2018 г. ЕС е емитирал около 8,5 % от емисиите на парникови газове в световен план — дял, който с времето се понижава⁴. Емисиите на глава от населението в ЕС са все още по-високи от средните в световен мащаб, макар разликата да намалява. От 2005 г. насам и създаването на схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) се наблюдава спад на емисиите на глава от населението в ЕС. В края на 2018 г. те са били под съответните равнища в САЩ, Китай и Япония⁵.

03 Комисията счита, че ЕС като цяло е постигнал по-добри резултати по отношение на декарбонизацията в сравнение с повечето други юрисдикции и е отделил икономическия растеж от растежа на емисиите на парникови газове. В периода 1990—2016 г. емисиите на парникови газове в ЕС са намалели с 22 % при икономически растеж от 54 %. За това са допринесли много фактори, в това число енергийната ефективност, политиките за преминаване към използване на други горива, засилената употреба на възобновяеми енергийни източници и технологичните промени⁶.

04 СТЕ на ЕС е един от двата основни стълба на политиката на ЕС в областта на климата, чиято цел е намаляване на емисиите на парникови газове (вторият стълб е Решението за разпределяне на усилията и Регламента⁷). СТЕ на ЕС обхваща, в широк смисъл, секторите на тежката промишленост и електрическите

³ ЕАОС, [Trends and Projections in Europe 2019: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets](#), 2019 г., стр. 7.

⁴ ЮНЕП, [Emissions Gap Report 2019](#), 2019 г., стр. 5.

⁵ Пак там, стр. XVI.

⁶ [COM\(2018\) 773 final](#) — „Чиста планета за всички — Европейска стратегическа дългосрочна визия за просперираща, модерна, конкурентоспособна и неутрална по отношение на климата икономика“.

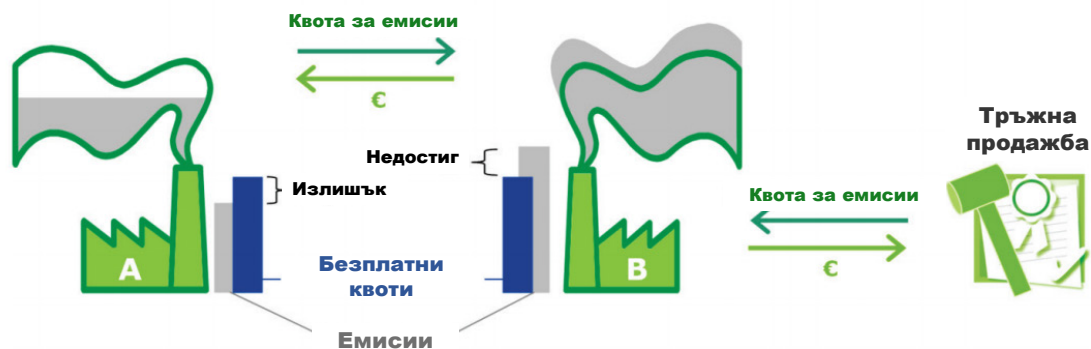
⁷ Съгласно [Решение № 406/2009/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. относно усилията на държавите членки за намаляване на техните емисии на парникови газове, необходими за изпълнение на ангажиментите на Общността за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г. и [Регламент \(ЕС\) 2018/842](#) за задължителните годишни намаления на емисиите на парникови газове за държавите членки през периода 2021—2030 г., допринасящи за действията в областта на климата в изпълнение на задълженията, поети по Парижкото споразумение, и за изменение на Регламент (ЕС) № 525/2013.

инсталации (известни заедно като „стационарни инсталации“), както и въздухоплаването⁸, и се отнася до всички държави — членки на ЕС, плюс Норвегия, Лихтенщайн и Исландия. Понастоящем се изпълнява третият етап на схемата (2013—2020 г.). Първите два етапа бяха съответно през 2005—2007 г. и 2008—2012 г. От 2021 г. до 2030 г. ще се проведе етап 4.

05 СТЕ на ЕС функционира като програма за „ограничаване и търговия“ с емисии. Законодателството определя годишен максимален брой налични квоти („таван“) и се създава пазар за тяхното закупуване или продажба. Операторите се нуждаят от квота за всеки емитиран тон еквивалент на въглероден диоксид. Квотите се получават или чрез търгове, на които инсталациите трябва да представят оферти, или безплатно. Операторите могат също така да купуват квоти на специализирани пазари и помежду си. Тази схема е обяснена във [фигура 2](#).

Фигура 2 — Схема за търговия с емисии

В този пример завод А получава повече от достатъчно безплатни квоти, за да покрие своите емисии. Той може да реши да задържи излишъка или да го продаде. Ако завод Б не получава достатъчно безплатни квоти, за да покрие своите емисии, той трябва да компенсира липсата чрез търг или от други оператори (ако не разполага с резерв от квоти от предходни години).



Източник: Доклад на ЕСП, адаптиран въз основа на [EU ETS Handbook, 2015 г.](#)

⁸ Категории дейности съгласно определението в приложение I към Директива — 2003/87/ЕО.

06 СТЕ на ЕС е уредена с Директива от 2003 г.⁹ (Директива за СТЕ на ЕС), последно изменена през 2018 г., и с няколко решения и регламенти на Комисията (вж. [приложение I](#)).

07 Изискването операторите да плащат за своите квоти чрез търгове следва принципа „замърсителят плаща“ и ги стимулира в по-голяма степен да намалят емисиите на парникови газове, отколкото с предоставянето на безплатни квоти¹⁰. Безплатните квоти е трябвало да бъдат разпределени по начин, който:

- 1) Намалява рисковете от **изместване на въглеродни емисии** (изнасяне на производство по начин, който води до увеличаване на емисиите на парникови газове в световен мащаб);
- 2) Предоставя стимул за **декарбонизация** (избягване на ръст на емисиите на парникови газове¹¹) чрез прилагането на референтни показатели за безплатно разпределяне на емисии, изготвени въз основа на резултатите на предприятията с най-добри резултати в даден сектор. Това следва да насърчи по-малко ефективните оператори да подобрят своите резултати, като същевременно се възнаграждават тези, които постигат добри резултати.

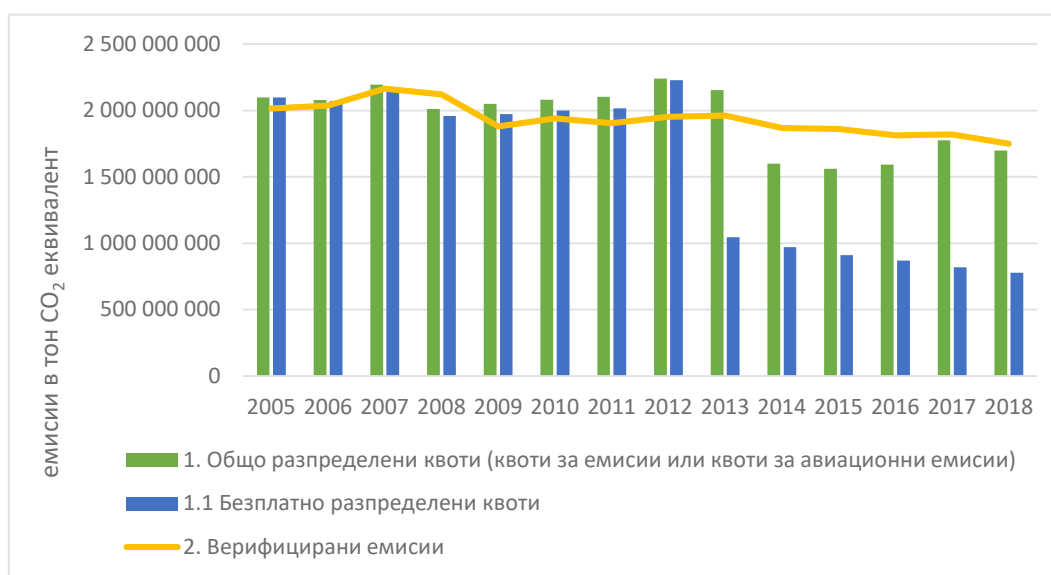
08 На [фигура 3](#) са показани всички емисии на парникови газове, обхванати от СТЕ на ЕС, които са съпоставени спрямо квотите, разпределени на търг или безплатно. До 2012 г. всички сектори са получили повечето от своите квоти безплатно.

⁹ [Директива 2003/87/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза.

¹⁰ [SWD\(2015\) 135 final](#) — Работен документ на службите на Комисията — Оценка на въздействието, придружаваща документа „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции“.

¹¹ Член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза.

Фигура 3 — Повечето от предоставените квоти по линия на СТЕ на ЕС са били безплатни

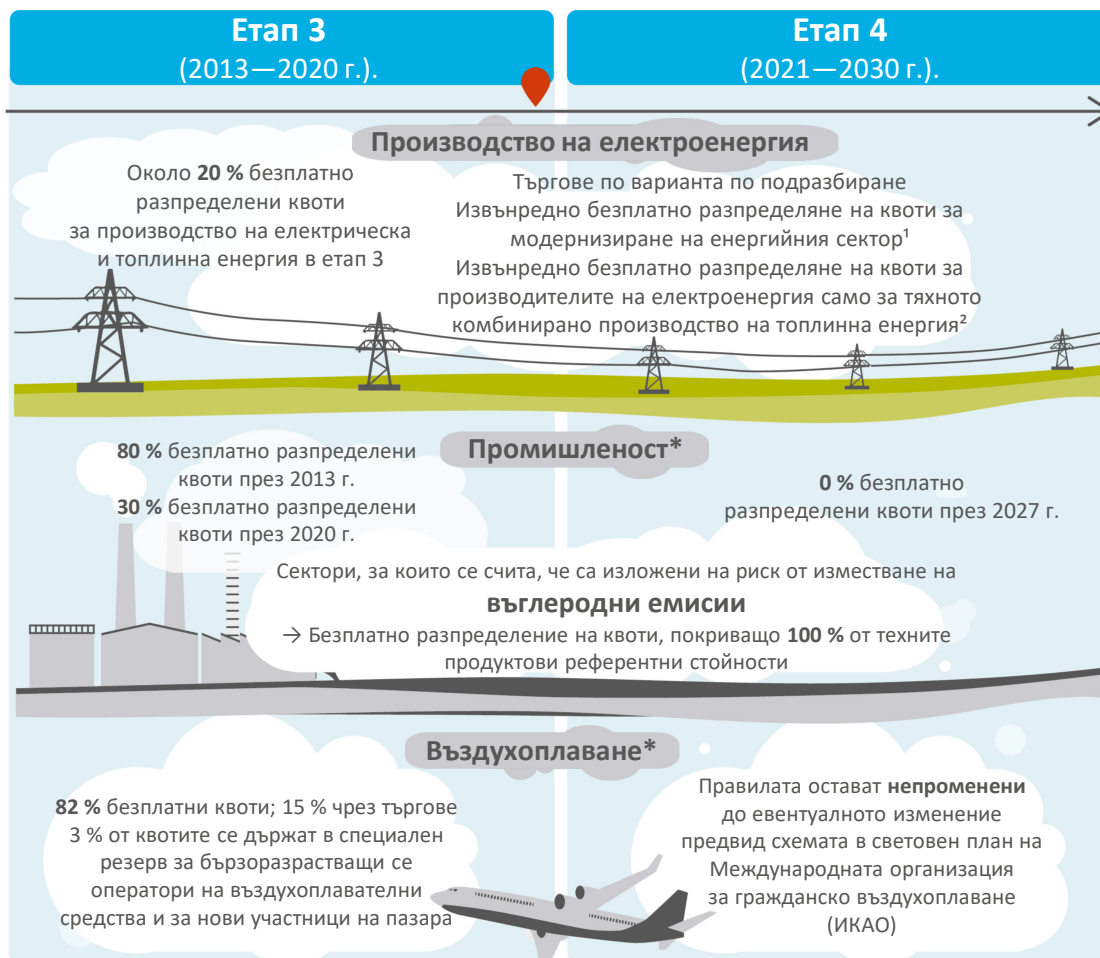


Източник: ЕСП въз основа на данни от приложението за преглед на данните за СТЕ на ЕС на Европейската агенция за околната среда.

09 От 2013 г. насам секторите на промишлеността и въздухоплаването получават безплатни квоти. В периода между 2013 г. и 2019 г. промишлеността е получила над 5 000 млн. безплатни квоти, а въздухоплаването — над 200 млн. безплатни квоти¹². При промишлените сектори количеството на безплатно разпределените квоти ежегодно намалява. Секторите, класифицирани като изложени на риск от изместване на въглеродни емисии, се ползват от допълнителни безплатно разпределени квоти и независимо от резултатите, които постигат инсталациите в тези сектори, те получават също толкова безплатни квоти, колкото най-ефективната инсталация в съответствие с установените критерии. Енергийният сектор се възползва от безплатно разпределяне на квоти при специфични условия единствено за подпомагане на модернизирването на сектора в конкретни държави членки. На [фигура 4](#) е показано разпределението на безплатните квоти.

¹² Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за функционирането на европейския пазар на въглеродни емисии, януари 2020 г.

Фигура 4 — Дял на безплатните квоти по сектори и по етапи



* Категории дейности съгласно определението в приложение I към Директива — 2003/87/ЕО

¹ Член 10в от Директивата за СТЕ

² Член 10а, параграф 4 от Директивата за СТЕ

Доклад на ЕСП

Източник: ЕСП въз основа на законодателството относно СТЕ.

10 В етапи 1 и 2 безплатното разпределяне на квоти се основава на историческите равнища на емисиите. Това е довело¹³ до прекалено отпускане на квоти на много оператори, по-специално предвид свиването на производството вследствие на рецесията от 2008 г. В етап 3 (2013—2020 г.) при безплатното предоставяне на квоти са взети предвид продуктите референтни показатели и то се основава на резултатите от дейността на най-ефективните оператори. Целта е била да се осигури стимул за повишаване на ефективността (т.е. по-ниски

¹³ Вж. например “Post-2020 reform of the EU Emissions Trading System”, Служба на ЕП за парламентарни изследвания, 2018 г.; “Last Chance Saloon for the EU ETS”, Sandbag, 2016 г.; или “The EU ETS phase IV reform; implications for system functioning and for the carbon price signal”, изследвания в енергийния сектор на Oxford University, 2018 г.

емисии на единица продукция) на равнището на оператора, но все още има възможност емисиите в промишления сектор да се увеличат при ръст на производството. Изборът на секторите, които имат право да получават безплатни квоти, по принцип е свързан с неспособността на някои сектори да прехвърлят разходи на своите клиенти (вж. [каре 1](#)).

Каре 1 — Какво представлява „прехвърлянето на разходи„ в контекста на СТЕ на ЕС?

Прехвърляне на разходи означава разходите, свързани със СТЕ на ЕС, да бъдат отразени в цената на даден продукт.

Възможността за прехвърляне на разходите за емисии на въглероден диоксид в крайните цени на продуктите е фактор за въздействието на СТЕ на ЕС върху конкурентоспособността на предприятията.

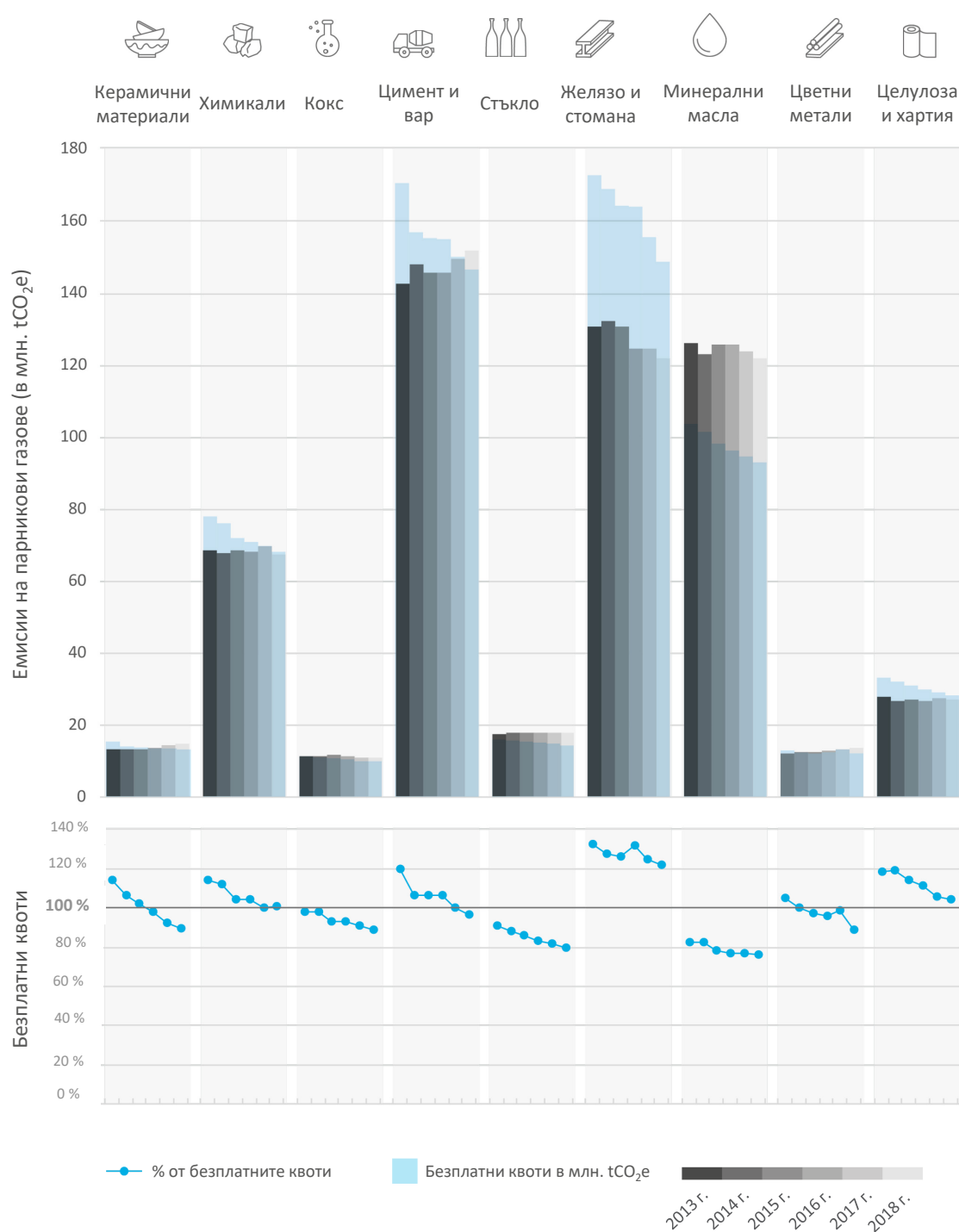
Ако даден сектор може да прехвърля разходи, свързани със СТЕ на ЕС, основанието той да получава безплатни квоти е по-слабо. Това обяснява защо енергийният сектор получава своите квоти най-вече чрез търгове, а не безплатно.

Дори когато инсталациите получават безплатно своите квоти, те все още могат да прехвърлят условните си разходи за емисии на въглероден диоксид към клиентите си. В резултат на въвеждането на СТЕ на ЕС, особено в първите ѝ два етапа, много оператори са получили неочаквани облаги¹⁴.

11 От [фигура 5](#) е видно, че след въвеждането на референтните показатели през 2013 г. всички промишлени сектори са продължили да получават безплатно по-голямата част от необходимите им квоти за покриване на техните емисии, както и че промишлените емисии са останали на относително стабилни равнища. За някои сектори безплатно разпределените квоти са надхвърлили размера на емисиите. Това се дължи на незадоволителното качество на данните в основата на първите установени референтни показатели, и на ограниченото привеждане в съответствие спрямо производствените обеми на операторите (вж. [точка 48](#)).

¹⁴ EU ETS Handbook, 2015 г., стр. 42.

Фигура 5 — Стабилни промишлени емисии, обхванати главно от безплатни квоти по време на етап 3 на СТЕ на ЕС

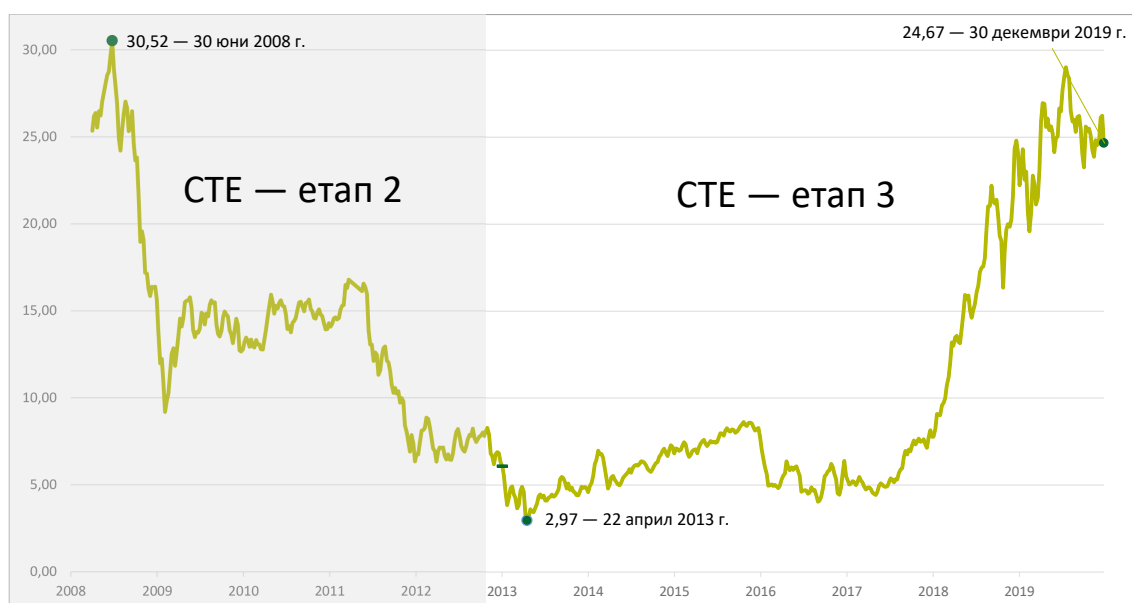


Източник: ЕСП въз основа на данни от приложението за преглед на данните за СТЕ на ЕС на Европейската агенция за околната среда.

12 Операторите и инвеститорите търгуват с квоти както на първичния, така и на вторичния пазар, където цената се влияе от динамиката на предлагането (ограничено от тавана на емисиите в СТЕ на ЕС) и търсенето. Ценовият сигнал

следва да действа като стимул за намаляване на емисиите на парникови газове. През 2019 г. най-ниската регистрирана цена на квота за емисии (EUA) възлиза на 19,59 евро, а най-високата — на 29,03 евро¹⁵ (вж. [фигура 6](#)). Много експерти са стигнали до заключението, че ще са необходими значително по-високи цени на въглеродните емисии, за да се осигурят подходящите стимули за постигане на целите от Парижкото споразумение относно изменението на климата¹⁶.

Фигура 6 — Цена (в евро) на квотата за емисии (EUA) за етапи 2 и 3 на СТЕ на ЕС (до 30 декември 2019 г.)



Бележка: Според доклада на инициативата Carbon Tracker, озаглавен „Carbon Countdown: Prices and Politics in the EU-ETS“, покачването на цените на квотите за емисии от 2017 г. се дължи на очакването на пазара, считано от януари 2019 г., да стартира резервът за стабилност на пазара (РСП), договорен през 2017 г.

Източник: ЕСП въз основа на данни на [Sandbag](#).

13 В Директивата за СТЕ на ЕС е предвидено поне половината от приходите от търгове на квоти да бъдат използвани от държавите членки за действия в областта на климата и енергетиката. По данни на Европейската агенция за околната среда (ЕАОС) между 2013 г. и 2020 г. са разпределени над 6,66 млрд. безплатни квоти в етап 3 (2013—2020 г.) на СТЕ на ЕС. През този период цените на квотите са варирали, но са се увеличили от под 3 евро на около 25 евро. Ако на

¹⁵ Вж. [Sandbag Carbon Price Viewer](#).

¹⁶ Вж. „Доклад на Комисията на високо равнище относно цените на въглеродните емисии“, от водещата коалиция за цените на въглеродните емисии, 2017 г., в който се предвиждат цени от до 80 щатски долари, а до 2030 г. — 100 щатски долари.

търг бяха продадени повече квоти за промишлеността, държавите членки са щели да получат значителни допълнителни приходи. Комисията е установила, че постъпленията от търгове на държавите членки в периода между 2012 г. и юни 2019 г. възлизат на 42 млрд. евро.¹⁷

14 Ролята на ключовите участници в СТЕ на ЕС включва:

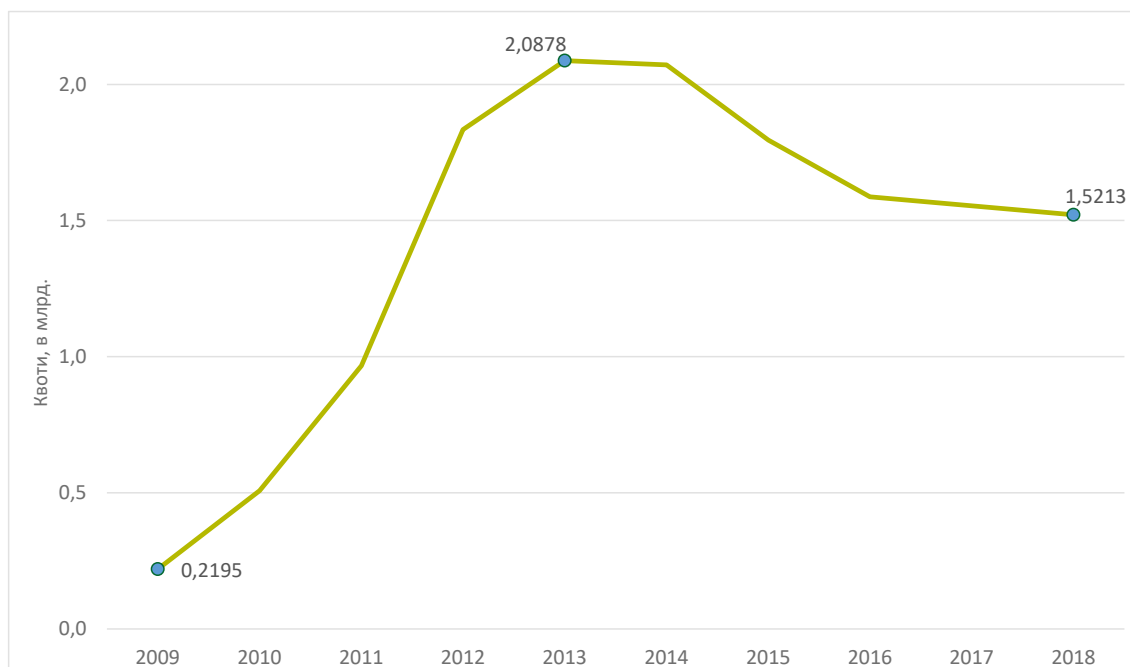
- 1) Комисията да следи действията по прилагане на Директивата за СТЕ на ЕС от страна на държавите членки; да определя правила за търговете и за безплатното разпределяне на квоти; да предоставя насоки, свързани с прилагането на Директивата, на държавите членки, операторите и проверителите, действащи като трети страни; и да изготвя законодателни предложения относно СТЕ на ЕС до Европейския парламент и Съвета.
- 2) Компетентните органи в държавите — членки на ЕС, проверяват и одобряват плановете на операторите за мониторинг на емисиите; инспектиращите оператори; както и приемат проверените доклади на операторите за емисиите въз основа на законодателството на ЕС и насоките на Комисията.
- 3) Операторите, за които се прилага таванът на ЕС за емисии на парникови газове, ежегодношно получават и връщат количество квоти, съответстващо на техните емисии. Непредаването на достатъчно квоти води до санкция от 100 евро на непокрит еквивалент на въглероден диоксид (CO₂e), плюс допълнителни санкции, установени на равнището на държавата членка (съгласно хармонизираните разпоредби в Директивата за СТЕ на ЕС).
- 4) Проверителите, действащи като трети страни (одобрени от органите по акредитация в държавите членки), проверяват и сертифицират данните за емисиите на операторите.

15 В периода от 2005 г. до 2012 г. (първите два етапа на СТЕ на ЕС) почти всички квоти са били разпределени безплатно. Всяка година броят на разпределените квоти надвишава размера, необходим за покриване на действителните емисии, особено от началото на икономическия спад след 2008 г., което води до все по-големи салда на квотите, държани от операторите (вж. [фигура 7](#)). Вследствие на това цената на квотите спада (вж. [фигура 6](#)), което отслабва стимула на операторите да намаляват емисиите. Много от тях са могли да разчитат на безплатни квоти, разпределени преди това, за да изпълнят изцяло задълженията

¹⁷ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно функционирането на европейския въглероден пазар, COM(2019) 557 final от 31.10.2019 г.

си за връщане на квоти. Промените в схемата по време на 3-ия етап са елиминирали до голяма степен този годишен излишък в цялата схема.

Фигура 7 — Излишни квоти, натрупани в СТЕ на ЕС



Източник: ЕСП с данни от [Sandbag](#).

16 В консолидираната Директива за СТЕ на ЕС се предвижда преразглеждане на някои разпоредби, свързани с етап 4 (2021—2030 г.), с оглед на следните обстоятелства:

- 1) Глобалният преглед съгласно Парижкото споразумение, насрочен за 2023 г., по време на който страните по споразумението ще направят оценка на своите настоящи ангажименти и ще увеличат усилията си за постигане на целите на споразумението¹⁸.

¹⁸ Член 30 от [Директива 2003/87/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза.

- 2) Прилагането на схемата за компенсиране и намаляване на емисиите на въглероден диоксид в международното въздухоплаване (CORSIA), под егидата на Международната организация за гражданско въздухоплаване — програма, насочена към глобално компенсиране на емисиите от гражданското въздухоплаване (вж. [каре 4](#))¹⁹.
- 3) Евентуалното приемане на корекции на въглеродните емисии на границите върху вноса от трети държави (вж. точка [40](#)).

През 2020 г. Комисията предложи нов Европейски законодателен акт за климата²⁰ и планира да започне обществена консултация относно механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите. Съобщението на Комисията относно „Европейски зелен пакт“ разглежда потенциала за изменение на разпоредбите, уреждащи СТЕ на ЕС.

¹⁹ Член 286 от [Директива 2003/87/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза.

²⁰ [Предложение за регламент на Комисията: Европейски законодателен акт за климата.](#)

Обхват и подход на одита

17 Сметната палата провери дали решенията на Комисията относно безплатното разпределяне на квоти за емисии по СТЕ на ЕС предоставят достатъчно добра основа за насърчаване на намаляването на емисиите на парникови газове. По-специално одиторите разгледаха дали безплатното разпределяне на квоти е било:

- използвано успешно като инструмент за модернизиране на енергийния сектор;
- насочено към секторите с най-голям риск от изместване на въглеродни емисии;
- използвано по начин, който предоставя стимули за намаляване на емисиите на парникови газове и не допринася за повишаване на тези емисии.

18 В рамките на одитната си дейност Сметната палата:

- разгледа предложенията, насоките и други имащи отношение доклади на Комисията;
- се консултира със съответните органи на държавите членки в Чехия, Германия, Полша и Швеция, както и с представители на промишлеността, енергетиката, въздухоплаването и на неправителствени организации;
- оцени наличните регистри и доклади относно функционирането на СТЕ на ЕС и на механизма за безплатно разпределяне на квоти;
- проведе консултации с експертна група. Техният експертен опит беше използван за оценка на предварителните констатации относно въздействието на схемата за безплатни квоти;
- анкетира компетентните органи, отговарящи за мониторинга на СТЕ на ЕС във всички държави — членки на ЕС, за събиране на съответната информация относно референтните показатели и изместването на въглеродни емисии.

19 Одитът обхваща периода 2013—2019 г., като по този начин включва етап 3 от СТЕ на ЕС и законодателството, предложено за етап 4. Поради това въздействието на епидемията от коронавирус върху цените по СТЕ на ЕС и вероятните последици от последвалия икономически спад не са обхванати от настоящия одит.

20 Този доклад предоставя материал, който може да бъде включен в планирания преглед на законодателството за целите на глобалния преглед, предвиден за 2023 г. съгласно Парижкото споразумение (вж. точка [16](#)).

Констатации и оценки

Безплатните квоти са довели до несигурни резултати, когато са били използвани като инструмент за модернизиране на енергийния сектор.

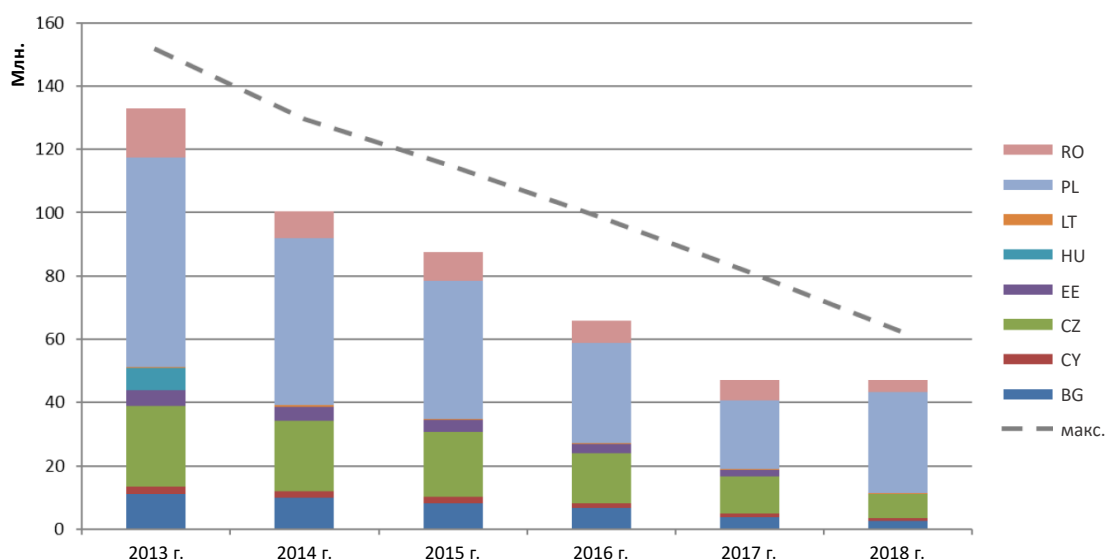
21 Безплатните квоти за електроенергийния сектор са били разрешени в етап 3 като дерогация от общото правило, че този сектор трябва да придобива своите квоти чрез търг или на пазара. Тези безплатни квоти следва да подкрепят инвестициите за модернизиране на енергийния сектор в осемте държави членки, прилагащи дерогацията. Сметната палата разгледа промените в разпределението на безплатните квоти между етап 3 и етап 4 и проучи дали енергийните сектори във въпросните държави членки са намалили въглеродния си отпечатък.

От 2021 г. се прилагат по-строги условия за използването на безплатни квоти в енергийния сектор

22 От 2013 г. насам електроенергийният сектор няма право на безплатно разпределяне на квоти, тъй като може да прехвърля разходи към своите потребители. Дерогация²¹ от този общ принцип е направена за десет държави членки, които през 2013 г. са имали БВП на глава от населението под 60 % от средната стойност за Съюза. Осем от тях са използвали тази дерогация по време на етап 3 (вж. [фигура 8](#)). Съгласно тази разпоредба в периода от 2013 г. до 2018 г. безплатно са разпределени над 479 млн. квоти (на [фигура 6](#) е показана променящата се цена на квотите). Целта на това безплатно предоставяне на квоти е била да се допринесе за модернизирането на сектора за производство на електроенергия в тези държави, някои от които са били силно зависими от въглищата.

²¹ Член 10в от [Директива 2003/87/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза.

Фигура 8 — Квоти, разпределени безплатно за модернизиране на енергийния сектор (въз основа на член 10в)



Бележка: Пунктираната линия показва максималното количество на безплатните квоти, които са били в наличност.

Източник: Европейската комисия.

23 Държавите членки, които са възнамерявали да използват дерогацията, е трябвало да изпратят на Комисията заявление, отговарящо на редица изисквания, посочени в Директивата и в последващите документи с насоки на Комисията²² (вж. [каре 2](#)). Комисията е одобрила заявленията на държавите членки след няколко кръга дискусии между Комисията и осемте кандидатстващи държави членки.

²² Установени във: [Директива 2003/87/ЕС](#), член 10в; Съобщение на Комисията, „Указателен документ относно възможността за прилагане на член 10в от Директива 2003/87/ЕО“ ([2011/С 99/03](#)) и Решение на Комисията от 29 март 2011 г., [C\(2011\)1983 final](#).

Каре 2 — Условия за използване на безплатни квоти за модернизиране на производството на електроенергия в етап 3

Държавите членки, които са имали намерение да предоставят безплатни квоти въз основа на член 10в от Директивата за СТЕ на ЕС, е трябвало да представят на Комисията тяхното предложение за методология за разпределяне и да докажат, че разпределените квоти няма да доведат до неоправдано нарушаване на конкуренцията.

Стойността на безплатните квоти не е можело да се използва за увеличаване на капацитета за предлагане в отговор на все по-голямото търсене на пазара. В случаите, в които с безплатните квоти са финансирани нови мощности, от експлоатация е трябвало да бъде изведено еквивалентно количество мощности с по-малко ефективен капацитет за производство на електроенергия.

Предложените инвестиции е трябвало да са част от националните инвестиционни планове. Тези планове е трябвало да покажат, че инсталациите, които получават инвестиции, вече са били в експлоатация към края на 2008 г., както и да осигурят диверсификация на енергийния микс на държавите чрез инвестиции в размер най-малко на пазарната стойност на безплатно разпределените квоти.

24 В своите заключения от 2014 г. относно рамката за политиките в областта на климата и енергетиката до 2030 г.²³ Съветът отчете, че разпределението на безплатни квоти за енергийния сектор следва да бъде подобро, за да се направи необходимото средствата да бъдат използвани за насърчаване на реални инвестиции за модернизиране на енергийния сектор. В преразгледаната Директива, по отношение на етап 4 се съдържа изискването компетентните органи да избират инвестициите след задължителна тръжна процедура (вместо въз основа на определените национални инвестиционни планове, използвани за етап 3). По отношение на етап 4 от десетте държави членки, които отговарят на условията, само България, Унгария и Румъния ще предоставят безплатни квоти на своите енергийни сектори.

²³ EUCO 169/14 — Европейски съвет (23 и 24 октомври 2014 г.) — Заключения.

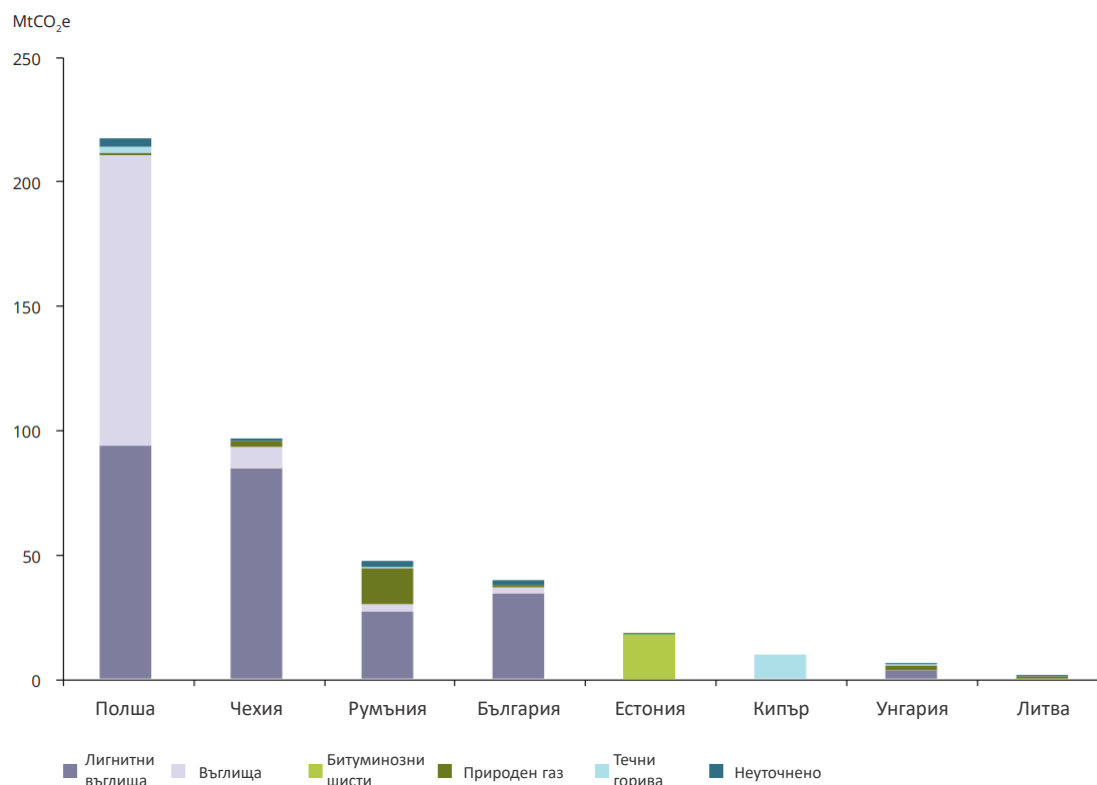
Наличните данни показват неефективни резултати от безплатното разпределяне на квоти като средство за модернизиране на енергийния сектор в етап 3.

25 Инвестициите в резултат на използването на безплатни квоти съгласно член 10в се е очаквало да доведат до намаляване на емисионната интензивност на производството на електроенергия, както и до намаляване на абсолютните емисии. В проучване, проведено за Комисията през 2015 г., се заключава, че не може да се направи оценка на ефективността и ефикасността на намаляването на емисиите на парникови газове, стимулирани от тези инвестиции²⁴.

26 На *фигура 9* е показано, че по-голямата част от приходите от безплатно разпределени квоти са били използвани за обновяване на електроцентрали, захранвани с лигнитни и антрацитни въглища, предимно в България, Чехия, Полша и Румъния.

²⁴ Агенция за околната среда на Австрия (Umweltbundesamt). [Evaluation of the EU ETS Directive: Carried out within the project “Support for the Review of the EU Emissions Trading System”](#). Европейска комисия, 2015 г.

Фигура 9 — Безплатни квоти за модернизиране на производството на електроенергия, по вид гориво на приемащата електроцентрала и по държави членки, 2013—2017 г.

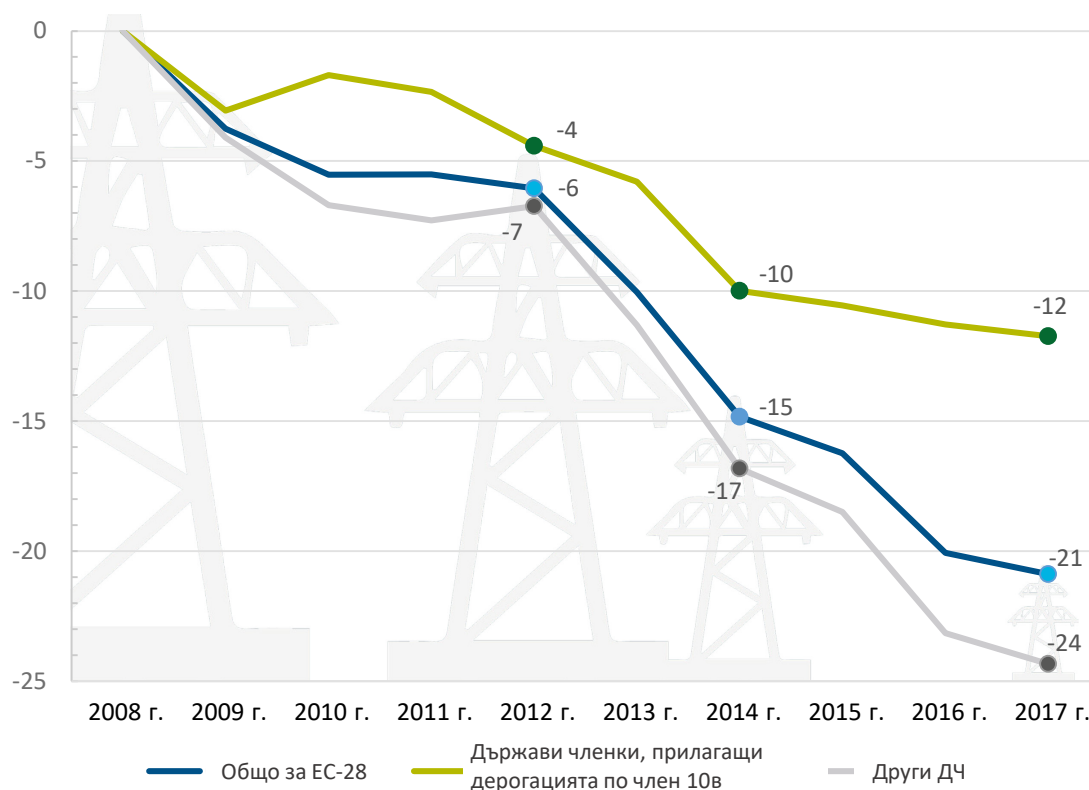


Източник: Европейска агенция за околна среда. [Trends and projections in the EU ETS in 2018](#).

27 Сметната палата оцени намаляването на въглеродния интензитет за енергийния сектор в държавите, отговарящи на условията за безплатно разпределяне на квоти съгласно член 10в, и го съпостави със сходните данни за държавите, които не се ползват от безплатно разпределяне на квоти (вж. [фигура 10](#)). Резултатите показват много по-нисък спад от гледна точка на въглеродната интензивност за държавите членки, които получават безплатни квоти за модернизиране на енергийния сектор. Последните изследвания²⁵ относно намаляването на въглищата като основа за производството на електроенергия през 2019 г. потвърждават тази тенденция.

²⁵ Sandbag. [The Great Coal Collapse of 2019 – Mid-year analysis of the EU power sector](#).

Фигура 10 — Изменение на въглеродната интензивност на енергийния сектор спрямо 2008 г. (в %)



Източник: ЕСП, изчисления въз основа на данни на Евростат и на [Sandbag](#).

Безплатното разпределяне на квоти за оператори в сферата на промишлеността и въздухоплаването отчита в ограничена степен способността за прехвърляне на разходи и показва тенденция към забавяне на декарбонизацията

28 В Директивата за СТЕ на ЕС се предвижда, че безплатното разпределяне на квоти е „преходна и извънредна“ дерогация от²⁶ основния вариант за продажба чрез търг (вж. [фигура 4](#)). Безплатното разпределяне на квоти следва да бъде насочено към секторите, които са най-силно изложени на международна

²⁶ Членове 10а, 10б и 10в от [Директива 2003/87/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета. Вж. също https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_bg.

конкуренция и имат най-малка възможност да прехвърлят разходи за въглеродни емисии на потребителите.

Безплатното разпределяне на квоти за оператори в сферата на промишлеността и въздухоплаването не отразява секторния капацитет за прехвърляне на разходи

29 Както е отбелязано по-горе, с изключение на десет държави членки с ниски доходи (вж. точка [21](#)), секторът на електроенергията е изключен от безплатното разпределяне на квоти по линия на СТЕ на ЕС, тъй като той е бил в състояние да прехвърли разходите към своите потребители и следователно не е бил изложен на риск от изместване на въглеродни емисии. Сметната палата установи, че безплатното разпределяне на квоти за другите сектори невинаги е съответствало на техния капацитет за прехвърляне на разходи:

- Въздухоплаването получава безплатни квоти. Този сектор обаче може да прехвърля разходи по СТЕ на ЕС към потребителите. Това се потвърждава от оценката на въздействието от 2006 г., предшестваща включването на въздухоплаването в СТЕ на ЕС²⁷.
- В оценката на въздействието, извършена от Комисията във връзка с преразглеждането на СТЕ на ЕС за етап 4, се предоставя²⁸ информация относно прехвърлянето на разходи въз основа на ставки за различните промишлени сектори. Комисията не е предложила да се модулира размерът на безплатно разпределените квоти за нито един сектор.

30 Когато безплатните квоти не са насочени правилно, това може да доведе до ситуации, в които секторите могат да прехвърлят разходи, свързани с въглеродни

²⁷ (SEC)2006 1684 — Работен документ на службите на Комисията, придружаващ документ към Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел включване на авиационни дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парников газ в рамките на Общността — Оценка на въздействието от включването на авиационни дейности в схемата за търговия с квоти за емисии на парников газ в рамките на Общността {COM(2006) 818 окончателен} {SEC(2006) 1685}.

²⁸ Стр. 199, таблица 32 от SWD(2015) 135 final — Работен документ на службите на Комисията, придружаващ документа „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции“.

емисии, дори когато получават безплатни квоти. В резултат на това безплатните квоти представляват прехвърляне на финансови средства от потребители (или клиенти) към енергоемки отрасли, което би довело до това, което често се нарича „неочаквани облаги“²⁹. В оценката на въздействието, придружаваща предложението на Комисията от 2014 г., се признава³⁰³¹, че поради разпределянето на безплатни квоти инсталациите могат да имат по-малко стимули да намалят емисиите и че секторите, които получават квоти безплатно, могат да прехвърлят част от своите разходи.

31 В заключенията си от 2014 г.³² Европейският съвет постигна съгласие, че делът на квотите, разпределяни чрез тръжна продажба по линия на СТЕ на ЕС за периода след 2020 г., не следва да бъде намален. Комисията предложи в етап 4 чрез тръжна продажба да бъдат реализирани квоти в същия размер като през етап 3³³ (57 %). След това законодателят въведе³⁴ възможността за увеличаване до 3 % на размера на наличните безплатни квоти, ако е необходимо (вж. „буфер за безплатно предоставяне на квоти“ във *фигура 11*). Законодателят има правомощия да реши кога да приложи посоченото увеличение. Тази клауза не е част от оценката на въздействието на Комисията, нито от предложението на Комисията. В резултат на това около 40 % от квотите ще продължат да бъдат разпределяни безплатно в етап 4.

²⁹ [Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS](#). CE Delft и Oeko-Institut. ноември 2015 г.

³⁰ [Memo/08/35](#) — Въпроси и отговори във връзка с предложението на Комисията за преразглеждане на схемата на ЕС за търговия с емисии.

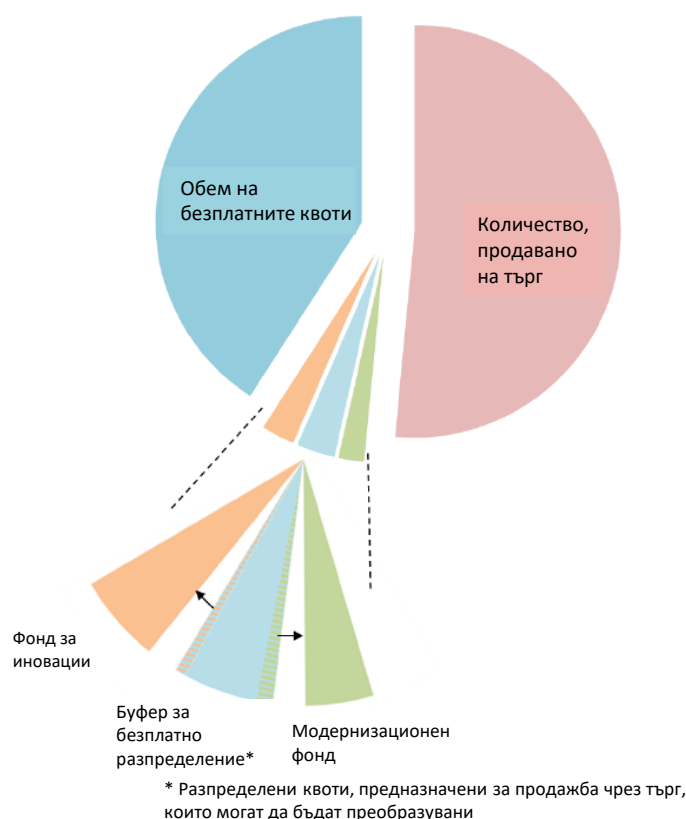
³¹ Стр. Стр. 83—90 от [SWD\(2014\) 15 final](#) Работен документ на службите на Комисията — Оценка на въздействието, придружаваща документа „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — „Рамка за политиките в областта на климата и енергетиката в периода от 2020 г. до 2030 г.“.

³² [EUCO 169/14](#) — Европейски съвет (23 и 24 октомври 2014 г.) — Заключение.

³³ [COM\(2015\) 337 final](#) — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции.

³⁴ Член 1, параграф 14, буква д) от [Директива \(ЕС\) 2018/410](#) на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2018 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции, и на Решение (ЕС) 2015/1814.

Фигура 11 — Около 40 % от квотите ще продължат да бъдат разпределяни безплатно в етап 4



Източник: COM(2018) 842 final: Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета. Доклад за функционирането на европейския пазар на въглеродни емисии.

Секторите, отделящи над 90 % от емисиите от промишлеността, са получили всичките или повече от квотите си безплатно

32 Безплатното разпределяне на квоти по СТЕ на ЕС се използва с цел намаляване на риска от изместване на въглеродни емисии (вж. точка 07). Изместването на въглеродни емисии „се отнася до възможното увеличение на емисиите на парникови газове в световен мащаб, ако поради разходите, свързани с политиките в областта на климата в ЕС, предприятията трябва да прехвърлят производство в други държави, в които промишлеността не е обект на сравними политики в областта на климата“³⁵. Рискът от изместване на въглеродни емисии

³⁵ Стр. 4 от SWD(2019) 22 final, Работен документ на службите на Комисията — Оценка на въздействието, придружаваща документа „Делегирано решение на Комисията за допълнение на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета по отношение на определянето на отраслите и подотраслите, за които се счита, че са изложени на риск от изместване на въглеродни емисии, за периода 2021—2030 г.“

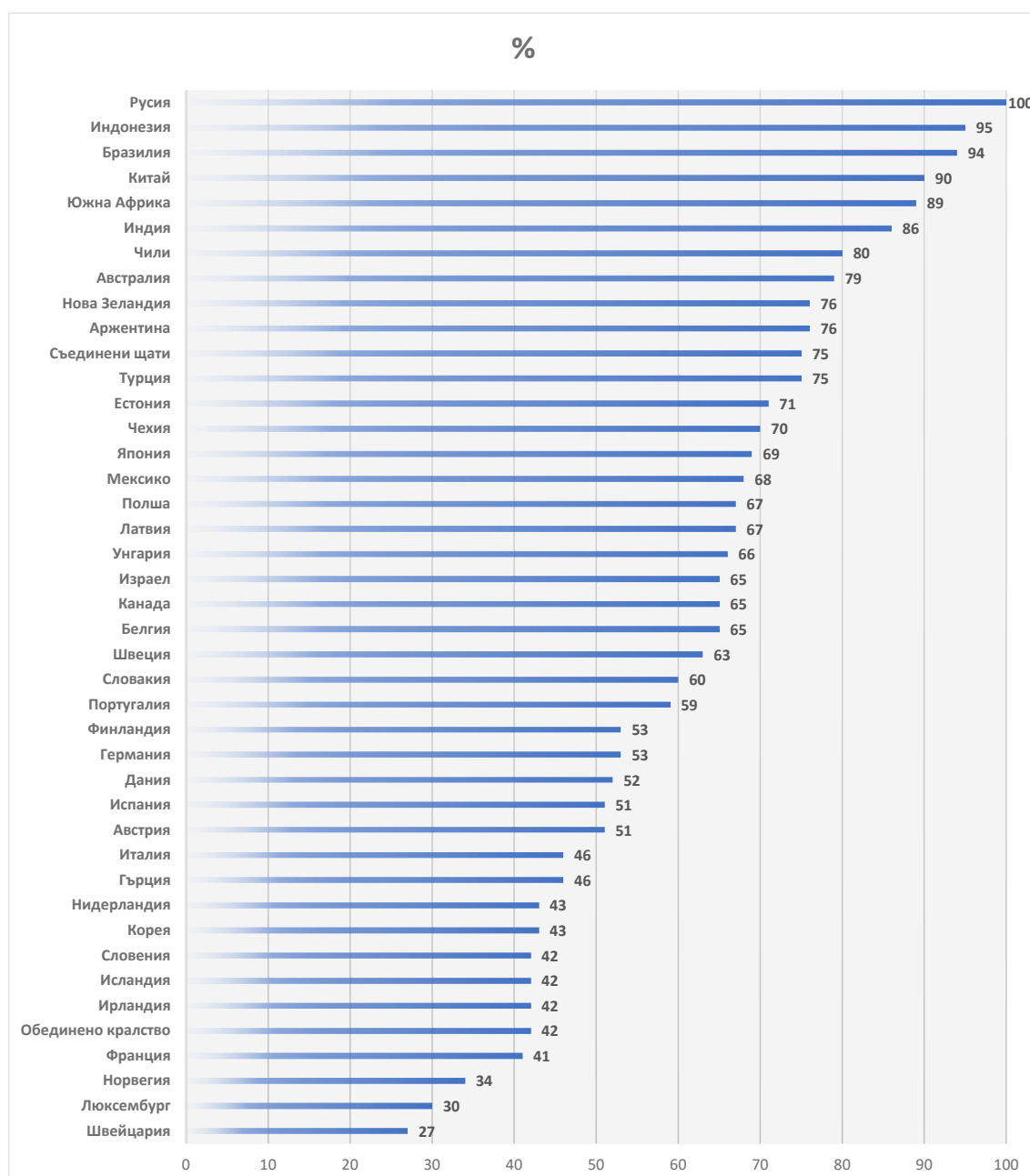
съществува поради разликите в разходите за въглеродни емисии в рамките на ЕС и между ЕС и трети държави.

33 Според ОИСП (вж. [фигура 12](#)) разходите за въглеродни емисии се различават значително в отделните държави. Например разходите за въглеродни емисии в повечето държави — членки на ЕС, са били като цяло по-ниски от тези на Швейцария и Норвегия, но по-високи спрямо САЩ и Китай. В проучване, финансирано от Европейската комисия, не са открити доказателства за изместване на въглеродни емисии³⁶, въпреки че в други проучвания се твърди, че изместването на въглеродни емисии не се е случило именно заради безплатното разпределяне на квоти³⁷. Като се има предвид, че изместването на въглеродни емисии може да доведе до по-малко работни места и инвестиции в ЕС, то има икономически и социални последици.

³⁶ Bolscher, Hans; Graichen, Verena; Hay, Graham; Healy, Sean; Lenstra, Jip; Meindert, Lars; Regecz, David; Von Schickfus, Marie-Theres; Schumacher, Katja; Timmons-Smakman, Floor. [Carbon Leakage Evidence Project: Factsheet for selected sectors](#). Ecorys. Потердам. стр. 11. септември 2013 г.

³⁷ Montenegro, Roland; Fahl, Ulrich; Zabel, Claudia; Lekavičius, Vidas; Bobinaitė, Viktorija; Brajković, Jurica. [D3.2 — Case study on carbon leakage and competitiveness](#). Проект REEEM, 2018 г.

Фигура 12 — Разлики в цените на въглеродните емисии за държавите от ОИСР и държавите от Г-20, 2015 г.



Бележка: Разликата в цените на въглеродните емисии служи за изчисляване на това с колко изостават държавите от цените на въглеродните емисии спрямо референтната стойност от 30 евро на тон (приблизителна най-ниска оценка на разходите за въглеродни емисии, изчислена от ОИСР през 2018 г.).

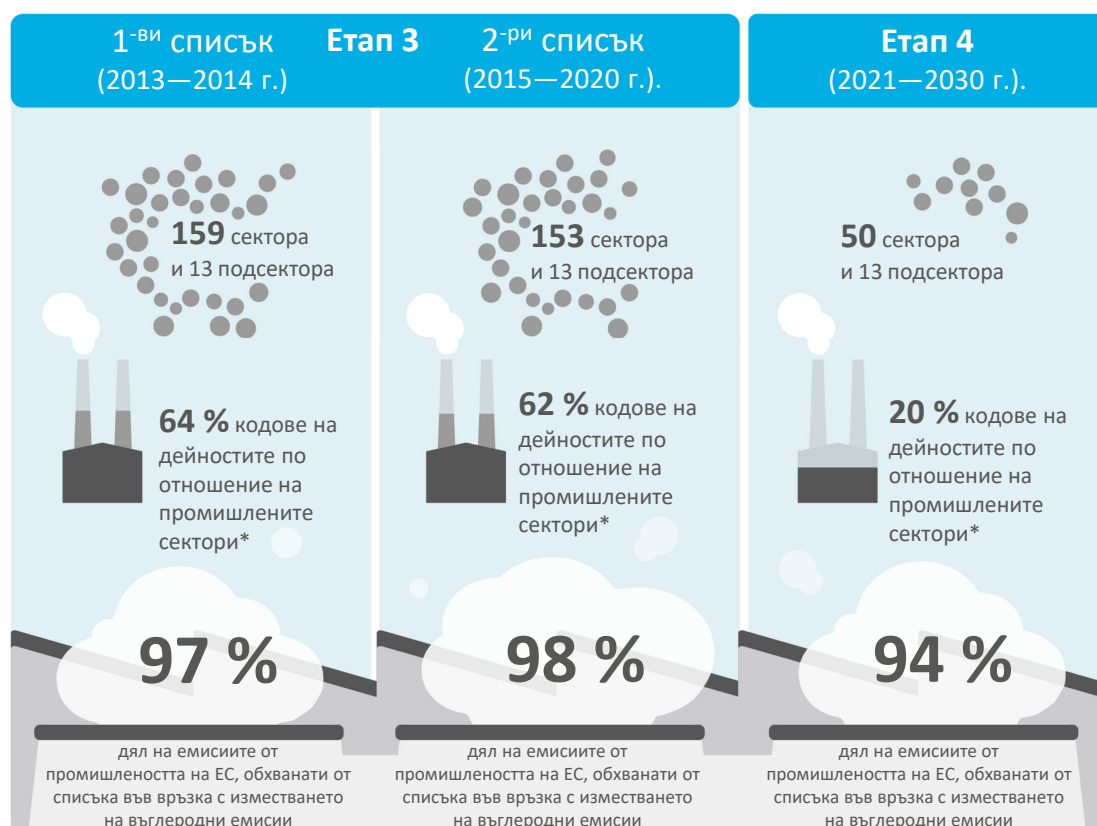
Разликата между стойността на референтния показател и действителната ефективна стойност на въглеродните емисии (ECBE) е в процентно изражение: ако ECBE за всички емисии е поне колкото размера на референтния показател, разликата е нула, а ако съответства на нула е съответно 100 % (напр. Русия).

Източник: ЕСП, въз основа на данни на ОИСР в документ, озаглавен „Effective Carbon Rates“, 2018 г.

34 Чрез безплатното разпределяне на квоти се преодолява рискът от изместване на въглеродни емисии чрез намаляване на разходите за спазване на изискванията, пред които са изправени операторите, обхванати от СТЕ на ЕС. По този начин тези квоти им помагат да останат конкурентоспособни спрямо производители, установени в трети държави.

35 Промислените оператори от сектори, за които се счита, че са изложени на риск от изместване на въглеродни емисии, се ползват от ежегодно безплатно разпределяне на квоти въз основа на продуктовите показатели, посочени в точка **42**, за разлика от други сектори (които не се считат за изложени на риск от изместване на въглеродни емисии), намаляващи прогресивно своите безплатни квоти (вж. **фигура 4**) до нула. По отношение на етап 4 и вследствие на предложенията на Комисията делът на промишлените сектори, за които се счита, че са изложени на риск от изместване на въглеродни емисии, е значително намален. Тези сектори обаче все още представляват 94 % от емисиите на промишлеността в ЕС (вж. **фигура 13**). В списъка във връзка с изместването на въглеродни емисии не са установени различни степени на риск от изместване на въглеродни емисии по отношение на отделните сектори, включени в него — всички те се третират по еднакъв начин (вж. **каре 3** за сравнение с други системи по СТЕ).

Фигура 13 — Обща информация за списъците във връзка с изместването на въглеродни емисии по СТЕ на ЕС



*Посоченият процент се отнася до броя на промишлените сектори в статистическата класификация на икономическите дейности в Европейската общност (NACE) и не предоставя информация относно производството или размера на промишлеността.

Източник: ЕСП въз основа на законодателство на ЕС и данни на Европейската комисия.

Каре 3 — Риск от изместване на въглеродни емисии в други схеми за търговия с емисии

СТЕ на ЕС третира еднакво всички сектори, за които се счита, че са изложени на риск от изместване на въглеродни емисии. Това означава, че всички сектори, включени в списъка на СТЕ на ЕС във връзка с изместването на въглеродни емисии, се ползват от безплатно разпределяне на квоти въз основа на 100 % от съответния референтен показател.

За сравнение, в системите по СТЕ, въведени в щата Калифорния на САЩ и в канадската провинция Квебек, е приет списък във връзка с изместването на въглеродни емисии, според който секторите са квалифицирани с висок, среден и нисък риск от изместване на въглеродни емисии³⁸.

36 В законодателството за СТЕ на ЕС като критерии за оценка на риска от изместване на въглеродни емисии се използват интензивността на емисиите и интензивността на търговията. В оценката на въздействието за преразглеждането на СТЕ на ЕС за предстоящия етап 4 са разгледани и ставките за прехвърляне на разходи (вж. [каре 1](#)) за различните сектори³⁹, но Комисията не е включила това сред критериите за оценка на риска от изместване на въглеродни емисии⁴⁰ в предложенията си за етап 4.

37 Липсата на насоченост на безплатните квоти по отношение на изместването на въглеродни емисии означава, че при сегашните договорености повечето разпределени безплатни квоти няма да бъдат намалени по размер до нула преди

³⁸ Повече информация за Калифорния и Квебек може да бъде намерена съответно на адрес:
<https://ww3.arb.ca.gov/cc/capandtrade/allowanceallocation/allowanceallocation.htm>;
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/carbone/mecanismes-proteger.htm>.

³⁹ Стр. Стр. 193—202 от [SWD\(2015\) 135 final](#) — Работен документ на службите на Комисията — Оценка на въздействието, придружаваща документа „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции“.

⁴⁰ [COM\(2015\) 337 final](#) — Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции.

2030 г. — това е стойността по подразбиране за безплатното разпределяне на квоти (вж. [фигура 4](#)).

38 В проучване на ОИСП относно първите десет години на СТЕ на ЕС, публикувано през 2018 г., се констатира, че секторите, за които Европейската комисия счита, че са изложени на риск, действително функционират на силно конкурентни пазари и са изправени пред трудни икономически времена. В него се установява също така, че дружествата, регулирани по СТЕ на ЕС, са постигнали относително по-добри резултати в сравнение със сходните дружества, които не подлежат на СТЕ (....) (което) показва, че разпределението на безплатни квоти може да е компенсирало в немалка степен предприятията, предмет на СТЕ на ЕС, при които има риск от завишени разходи за намаляване на въглеродните емисии вследствие на регламента⁴¹. Следователно едно по-целенасочено разпределяне на безплатните квоти ще даде възможност за преодоляване на риска от изместване на въглеродни емисии, за намаляване на неочакваните облаги и (чрез увеличаване на дела на продаваните на търг квоти) за подобряване на публичните финанси.

Комисията е разгледала, но не е предложила други подходи за смекчаване на риска от изместване на въглеродни емисии вследствие на СТЕ на ЕС

39 В оценката на въздействието от 2008 г. за преразглеждането на етап 3⁴² Комисията е проучила алтернативи на безплатното разпределяне на квоти за справяне с изместването на въглеродни емисии, а в съобщение от 2010 г. Комисията разглежда начините за по-голямо намаляване на емисиите и за

⁴¹ The joint impact of the European Union Emissions Trading System on carbon emissions and economic performance. ECO/WKP(2018)63; Economics department working papers (работни документи на икономическия отдел) № 1515. От Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall и Frank Venmans

⁴² Раздел 5.6.3 от SEC(2008) 52 – Работен документ на службите на Комисията, придружаващ Предложение за директива на Европейския Парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед подобряване и разширяване на схемата на ЕС за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Оценка на въздействието.

оценка на изместването на въглеродни емисии⁴³, но не е направила конкретни предложения. По-специално през 2014 г., когато оценява евентуалната рамка за политиките в областта на климата и енергетиката в периода от 2020 г. до 2030 г., Комисията е направила оценка на ситуацията във връзка с изместването на въглеродни емисии в ЕС и е предложила начини за справяне с проблема, всички от които са обвързани изключително с безплатното разпределяне на квоти⁴⁴. Основна алтернатива на безплатното разпределяне на квоти, която в момента се обсъжда от Комисията, е използването на корекции на въглеродните емисии на границите за изравняване на разходите за емисии на парникови газове при вноса със съответните разходи на вътрешното производство⁴⁵.

40 Корекциите на въглеродните емисии на границите ще включват разходите за намаляване на въглеродните емисии при вноса с произход от места, където не са въведени политики в областта на климата, сравними със СТЕ на ЕС, като по този начин се ограничава рискът от изместване на въглеродни емисии (въпреки че няма да се вземат предвид разходите, свързани с износа от ЕС за трети държави). В оценката на въздействието от 2015 г., придружаваща първоначалното законодателно предложение на Комисията за етап 4 на СТЕ на ЕС, се посочва, че не съществуват реалистични алтернативи на схемата с референтни показатели с цел справяне с изместването на въглеродни емисии. В нея се отбелязва, че граничният данък е значително по-малко подходящ инструмент, което е знак за потенциални конфликти с многостранни търговски правила и отрицателни

⁴³ COM(2010) 265 final – Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския Икономически и Социален Комитет и Комитета на Регионите — Анализ на възможните варианти след намаляването с 20 % на емисиите на парникови газове и оценка на опасността от изместване на въглеродни емисии.

⁴⁴ Раздел 5.5 от SWD(2014) 15 final — Работен документ на службите на Комисията — Оценка на въздействието, придружаваща документа „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Рамка за политиките в областта на климата и енергетиката в периода от 2020 г. до 2030 г.“.

⁴⁵ Claeys, Grégory; Tagliapietra, Simone; Zachmann, Georg; [How to make the European Green Deal work](#). Policy Contribution. № 13. ноември 2019 г. Bruegel, Brussels, стр. 6.

реакции от страна на трети държави⁴⁶. В Директивата за етап 4 обаче се посочва, че безплатното разпределяне на квоти може да бъде заменено, адаптирано или допълнено чрез корекции на въглеродните емисии⁴⁷. В съобщението относно „Европейския зелен пакт“ се предлага да се постигне напредък с предложение за „корекция на въглеродните емисии на границите“, ако продължават да съществуват значителни разлики в цените на въглеродните емисии⁴⁸.

Референтните показатели, използвани за безплатно разпределяне на квоти, прогресивно подобряват стимулите за намаляване на емисиите

41 В съответствие с Директивата за СТЕ на ЕС безплатните квоти в етап 3 е трябвало да бъдат разпределени по начин, който стимулира намаляването на емисиите на парникови газове. Правилата, уреждащи това разпределяне, не следва да допринасят за увеличаване на емисиите на парникови газове.

Подходът въз основа на референтни показатели е предоставил стимули за намаляване на емисиите на парникови газове

42 От етап 3 нататък количеството безплатни квоти, което всеки оператор получава, се изчислява въз основа на специфичните за даден продукт референтни показатели (или когато това не е възможно, чрез непряк подход за определяне на емисиите, свързан с използването на топлинна енергия и гориво). В съответствие

⁴⁶ Стр. 139 от [SWD\(2015\) 135 final](#) — Работен документ на службите на Комисията — Оценка на въздействието, придружаваща документа „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намалявания на емисии и на нисковъглеродните инвестиции“.

⁴⁷ Съображение 24 от [Директива 2018/410](#) на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2018 г.

⁴⁸ Раздел 2.1.1 от [COM\(2019\) 640 final](#) — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейски зелен пакт“.

с Директивата за СТЕ на ЕС⁴⁹ Комисията е използвала референтни показатели, за да гарантира „провеждането на разпределението по начин, който да насърчи намаляването на емисиите на парникови газове и енергийно ефективните техники (...), и не предвижда стимули за повишаване на емисиите“.

43 Продуктовите показатели са определени на равнището на средните емисии на 10 % от най-ефективните инсталации в рамките на всеки сектор. По този начин инсталациите, които са високоефективни, следва да получават всички или почти всички квоти, от които се нуждаят, за да спазят задълженията по СТЕ на ЕС. Неефективните инсталации трябва да положат по-големи усилия, за да покрият своите емисии с квоти или чрез намаляване на емисиите, или чрез закупуване на повече квоти (...)⁵⁰.

44 Използването на референтни показатели се приема в голяма степен като подобрене на системата, използвана в предходните етапи на СТЕ на ЕС, когато разпределението се е основавало на историческите емисии на парникови газове⁵¹. Подходът, основан на референтни показатели, осигурява по-силни стимули за намаляване на емисиите в производствения процес.

Ефективното използване на референтните показатели е изправено пред някои технически предизвикателства

45 Понастоящем референтните показатели за безплатно разпределяне на квоти не отчитат изцяло непреките емисии във веригата на доставки. Това може да се окаже проблематично в определени сектори, ако някои инсталации съумеят да намалят своя действителен интензитет на емисиите (но да запазят равнището на безплатни квоти) чрез замяна на преките емисии (на място) с непреки⁵².

⁴⁹ Член 10а, параграф 1, втора алинея от [Директива 2003/87/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета.

⁵⁰ [EU ETS Handbook, 2015 г.](#), стр. 41.

⁵¹ Вж. например [Position paper on benchmarking and allocation rules in phase III of the EU Emissions Trading System](#), CAN Europe, февруари 2010 г.

⁵² Zipperer, V., Sato, M., and Neuhoﬀ, K. (2017) [Benchmarks for emissions trading – general principles for emissions scope](#). Работен документ на GRI.

46 Емисиите на парникови газове, причинени от изгарянето на биомаса, не се включват при изчисляването на квотите, които операторът е поискал да върне (вж. точка [05](#)). Поради това промишлените инсталации, които използват биомаса, обикновено получават повече безплатни квоти, отколкото е необходимо да върнат. Освен това операторите, които произвеждат електроенергия с биомаса, не трябва да връщат квоти за емисии, генерирани от посоченото гориво. Системата на СТЕ на ЕС не налага никакви критерии за устойчивост за този вид гориво. В преразгледаната Директива за енергията от възобновяеми източници (ДЕВИ II) са включени критерии за устойчивост по отношение на биомасата⁵³ с обосновката, че само устойчивата биоенергия, която намалява емисиите на парникови газове в сравнение с изкопаемите горива, отговаря на условията за финансова подкрепа. Комисията не е предложила промени в правилата на СТЕ на ЕС за ограничаване на безплатното разпределяне на квоти за операторите, използващи биомаса, която отговаря на критериите на ДЕВИ II.

47 Прилагането на принципа „замърсителят плаща“ и на принципа за заплащане на разходите за въглеродни емисии от страна на потребителите може да стимулира производителите и потребителите да променят своето поведение и да намалят емисиите. В оценката на въздействието за етап 4 от СТЕ се признава, че безплатното разпределяне на квоти не се вписва добре в принципа „замърсителят плаща“⁵⁴: стимулът за намаляване на емисиите в основата на този принцип е ограничен, когато квотите се предоставят безплатно.

48 По отношение на етап 4, през 2014 г. Съветът постигна съгласие⁵⁵, че с цел избягване на неочаквани облаги равнището на разпределяне на квотите трябва да бъде съгласувано по-добре с производствените обеми на операторите. През 2015 г. Комисията предлага метод за актуализиране на референтните показатели, което би позволило такова динамично разпределение в зависимост от производствения обем на оператора. По този начин предложението на

⁵³ Както е предвидено в член 29, параграфи 2—7 от [Директива \(ЕС\) 2018/2001](#) на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници.

⁵⁴ [SWD\(2015\) 135 final](#) — Работен документ на службите на Комисията — Оценка на въздействието, придружаваща документа „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции“.

⁵⁵ [EUCO 169/14](#) — Европейски съвет (23 и 24 октомври 2014 г.) — Заключение.

Комисията разглежда няколко критерия (напр. по-добро привеждане в съответствие с равнищата на производство; липса на допълнителна административна сложност).

Очаква се етап 4 от СТЕ на ЕС да предостави по-добра информация относно стимулите за декарбонизация

49 В законодателството за СТЕ на ЕС се определят задълженията на инсталациите, проверителите и държавите членки за надеждно изчисление на безплатните квоти и за докладване на данни за емисиите⁵⁶. Комисията може също така да разчита на прегледите за съответствие на СТЕ на ЕС и на форума за съответствие на СТЕ на ЕС, за да се гарантира, че информацията за емисиите е точна. В настоящото законодателство не се предвижда събиране на информация, за да се оцени дали безплатното разпределяне на квоти е довело до по-голяма енергийна ефективност на инсталациите. Поради това Комисията все още не е изготвила такава оценка. В преразгледаната Директива за СТЕ на ЕС се посочва⁵⁷, че инсталациите, получаващи безплатно разпределени квоти по време на етап 4, ще трябва да представят данни за производствената си дейност като част от националните мерки за изпълнение (НМИ). Според Комисията тези данни ще ѝ позволят да оцени резултатите от безплатните квоти: доколко са предоставили стимули на промишлените сектори за декарбонизация.

Въздушният транспорт е по-облагодетелстван от железопътния транспорт от гледна точка на безплатното разпределяне на квоти

50 Целта на безплатното разпределяне на квоти е да се предотврати изместването на въглеродни емисии и да се избегне увеличаването на емисиите на парникови газове в световен мащаб от прехвърлянето на дейности от ЕС към трети държави. В рамките на ЕС одиторите отбелязват, че безплатното разпределяне на квоти може да подпомогне въздушния транспорт с висока въглеродна интензивност за сметка на железопътния транспорт.

⁵⁶ Регламент (ЕС) № 601/2012 на Комисията от 21 юни 2012 г. относно мониторинга и докладването на емисиите на парникови газове съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

⁵⁷ Член 11 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета.

51 Авиационните оператори получават безплатни квоти и трябва да връщат квоти, за да покрият емисиите си от полети в рамките на ЕС (плюс Норвегия, Исландия и Лихтенщайн). Като се имат предвид преобладаващите цени на квотите по СТЕ на ЕС по време на етап 3, допълнителният разход на пътник е малък: варира между 0,3 евро и 2 евро на пътник за повечето полети, посочени в [таблица 1](#). Железопътният транспорт не е включен в СТЕ на ЕС, но електрифицираните железници заплащат разходите по СТЕ на ЕС, които се прехвърлят от сектора за производство на електроенергия (54 % от железопътната мрежа на ЕС е електрифицирана до 2016 г.⁵⁸).

Таблица — Очаквани средни емисии на пътник със самолет и с влак за десетте най-натоварени въздушни маршрута, обхванати от СТЕ на ЕС

Маршрут (класирани по брой на редовните полети)	Брой на редовните полети (03/2018 г. — 02/2019 г.)	Прогнозни средни емисии на самолет (кг на пътник)	Прогнозни средни емисии на влак (кг на пътник)
Барселона — Мадрид	18 812	115,40	17,00
Франкфурт — Берлин, летище „Тегел“	17 591	104,50	15,00
Париж, летище „Орли“ — Тулуза	17 081	120,50	5,70
Осло — Трондхайм	16 940	131,90	0,50
Берген — Осло	16 451	119,70	0,44
Амстердам — Лондон, летище „Хийтроу“	13 115	124,70	13,30
Стокхолм — Осло	12 841	139,60	1,30
Стокхолм — Копенхаген	12 679	108,90	2,70
Копенхаген — Осло	12 383	110,50	2,90
Лисабон — Мадрид	11 843	109,30	21,70

Бележка: Изчисляването на емисиите от влаковете отчита източниците на хранване по протежение на железопътните маршрути. Емисиите от самолети се определят въз основа на средните коефициенти на натоварване между 71 и 80 % в зависимост от маршрута. Емисиите от влакове се изчисляват въз основа на коефициент на натоварване по подразбиране от 35 %, освен когато за даден маршрут е налична конкретна информация за коефициента на натоварване.

⁵⁸ Стр. 2 от [COM\(2019\) 51 final](#), Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Шести доклад относно наблюдението на развитието на железопътния пазар.

Действителните стойности на емисиите могат да варират в зависимост от фактори като самолетен модел, действителен брой на пътниците в полета и неговата траектория.

Източник: Изготвено от ЕСП с данни от [Ecopassenger](#) (по отношение на данните за емисиите) и от [OAG](#) (по отношение на броя полети).

52 През 2019 г. Международната агенция по енергетика докладва, че железопътният транспорт е един от най-ефективните видове транспорт и с най-ниски емисии⁵⁹. Повечето вътрешни за ЕС полети обхващат разстояние от по-малко от 1 000 км⁶⁰, за голяма част от които влаковете могат да бъдат алтернатива с по-ниска въглеродна интензивност, ако вече съществува железопътна инфраструктура (вж. [таблица 1](#)). При все това емисиите от изграждането на железопътна инфраструктура също трябва да бъдат взети предвид при оценката на потенциалния принос на железопътния транспорт за декарбонизацията⁶¹.

53 С цел справяне с емисиите на парникови газове от въздухоплаването в световен мащаб Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) е разработила схема за компенсиране и намаляване на емисиите на въглероден диоксид в международното въздухоплаване (CORSIA), в която се съдържа изискването авиационните оператори в цял свят да компенсират своите емисии чрез намаляване на емисиите в други сектори (вж. [каре 4](#)). Компенсирането предполага инвестиции за намаляване на емисиите в други сектори, а не в самия сектор на въздухоплаването.

⁵⁹ Международна агенция по енергетика (IEA) (2019 г.), „[The Future of Rail](#)“, IEA, Париж.

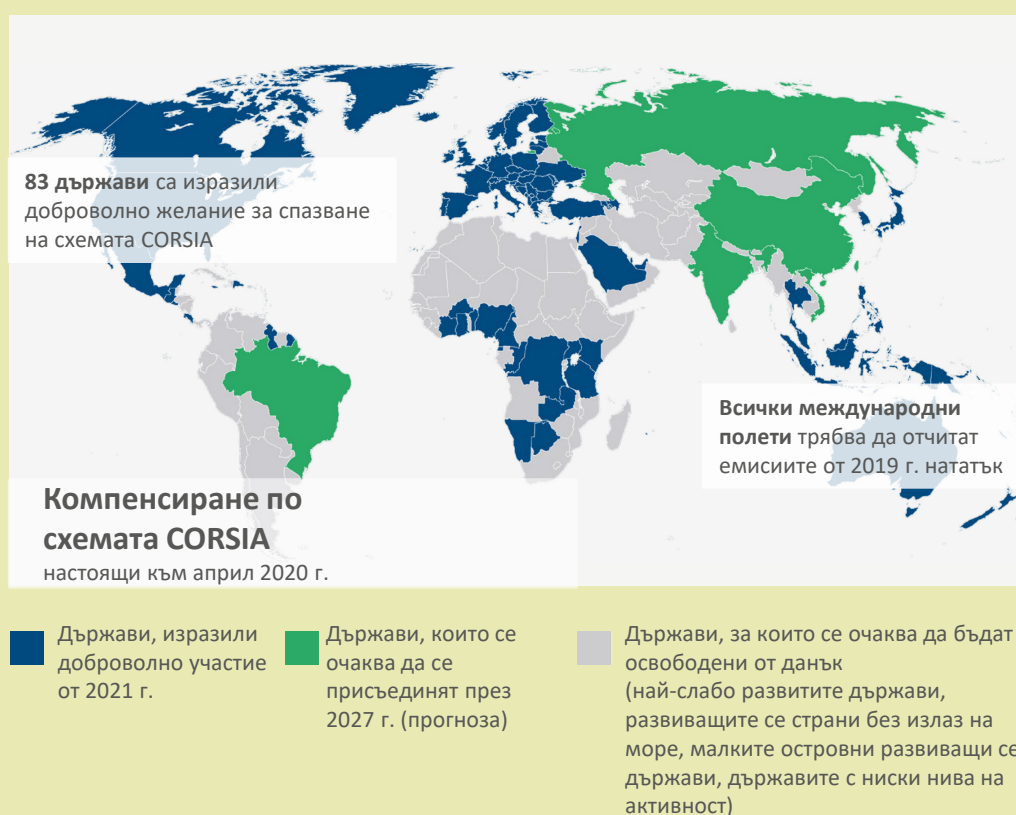
⁶⁰ Alonso, G.; Benito, A.; Lonza, L.; Kousoulidou, M. [Investigations on the distribution of air transport traffic and CO₂ emissions within the European Union](#). *Journal of Air Transport Management*. том 36, стр. 85—93, април 2014 г., стр. 92.

⁶¹ Timperley, Jocelyn. [Eight charts show how ‘aggressive’ railway expansion could cut emissions](#). Carbon Brief, 2019 г.

Каре 4 — CORSIA и предизвикателството на глобалната декарбонизация на гражданското въздухоплаване

Схемата на ИКАО за компенсирание и намаляване на емисиите на въглероден диоксид в международното въздухоплаване (CORSIA) ще бъде доброволна в периода 2021—2026 г. и става задължителна от 2027 г. за повечето държави със значителен сектор на гражданското въздухоплаване⁶². Чрез нея ще се разчита по-скоро на компенсация на емисиите, отколкото на емисии, компенсирани от други намаления.

Фигура 14 — Обхват на програма CORSIA



Източник: ЕСП въз основа на данни от Групата за действие в областта на въздушния транспорт (ATAG).

Действителната декарбонизация на гражданското въздухоплаване е предизвикателство. Алтернативните горива, които отговарят на настоящите стандарти, но са произведени от растения или водорасли, или са синтезирани от други неизкопаеми материали, са използвани в настоящите самолети, но понастоящем имат ограничени доставки и са по-скъпи от традиционните горива. Електрификацията може да намали оперативните разходи, но сегашната технология за акумулаторни батерии дава възможност само за полети на много къси разстояния. Водородът е вариант (през 1988 г. един съветски производител успешно осъществява полет с пътнически самолет, задвижван с водород⁶³), но ще е необходима нова инфраструктура,

значително адаптиране на сегашните самолети, както и промени в бъдещия дизайн на самолетите.

⁶² Резолюция A40—19 на Събранието на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО).

⁶³ Van Zon, N., *Analysis of the technical feasibility of sustainable liquid hydrogen powered commercial aircraft in 2040*, 2018 г., TU Delft, стр 1. Вж. също Browne, M. W., “Clean Hydrogen Beckons Aviation Engineers”, *The New York Times*, 24 май 1988 г.

Заклучения и препоръки

54 Настоящият одит е съсредоточен върху ролята на безплатното разпределяне на квоти по СТЕ на ЕС. Нашият одитен въпрос беше: „Предоставят ли решенията относно безплатните квоти по схемата за търговия с емисии достатъчно добра основа за насърчаване на намаляването на емисиите на парникови газове?“ Установихме, че въпреки добрите основания за използването на безплатно разпределяне на квоти, по-доброто им насочване е можело да доведе до множество ползи за декарбонизацията, публичните финанси и функционирането на единния пазар.

55 В Директивата безплатните квоти са дефинирани като временен метод за разпределение на квоти, за разлика от основния метод (продажба чрез търг). И през етап 3, и етап 4 от СТЕ на ЕС обаче, те все още съставляват над 40 % от общия брой на наличните квоти.

56 Безплатното разпределяне на квоти е било предоставено на осем държави членки, в които БВП на глава от населението е под 60 % от средния за ЕС, за да се подпомогне модернизацията на техните сектори за производство на електроенергия. Отбелязваме, че законодателните органи са подобрили правилата за безплатно разпределяне на квоти с цел по-добро насърчаване на реални инвестиции в енергийния сектор (вж. точки [22—24](#)) по отношение на етап 4 на СТЕ на ЕС. Считаме, че като цяло енергийните сектори на държавите членки, които предоставят въпросните безплатни квоти, са реализирали значително по-бавен напредък в декарбонизацията. Направените инвестиции са били насочени към подобряване на производството на електроенергия чрез използване на въглища (вж. точки [25—27](#)).

57 Сметната палата установи, че броят на безплатните квоти, разпределени за секторите на промишлеността и въздухоплаването по време на етап 3, не се основава на тяхната способност за прехвърляне на разходи (вж. точки [29—31](#)), както и че въпреки потенциала на изместването на въглеродни емисии да въздейства върху пазарите на ЕС на въглеродни емисии, а оттук и върху развитието на емисиите на парникови газове в световен мащаб, предоставянето на безплатни квоти е било слабо насочено (вж. точки [32—38](#)).

Препоръка 1 — По-добро насочване на безплатното разпределяне на квоти

Комисията следва да използва прегледа на функционирането на Директивата (който се изисква съгласно член 30) с цел преразглеждане на ролята на безплатните квоти, и по-специално да оцени обхвата, за да се прилага последователен подход към тяхното разпределяне, насочено към секторите въз основа на тяхната експозиция на рискове от изместване на въглеродни емисии, например чрез класифициране на секторите, които понастоящем получават безплатни квоти в качеството им на изложени на риск в голяма, умерена или в малка степен.

Срок за изпълнение — 2021 г.

58 Сметната палата установи, че подходът за разпределяне на безплатни квоти въз основа на референтни показатели е предоставил значителни стимули за подобряване на енергийната ефективност (вж. точки 42—44), но има възможност за по-доброто прилагане на тези показатели (вж. точки 45—48). В същото време констатирахме, че Комисията все още не е остойностила въздействието на безплатните квоти върху повишаването на ефективността, но планира да направи това (вж. точка 49), и че свободните квоти са били насочени по-скоро към въздушния транспорт, отколкото към железопътния, (вж. точки 50—53), което може евентуално да допринесе за увеличаване на общите емисии.

Препоръка 2 — Подобряване на методологията за определяне на референтните показатели

Вземайки предвид задълженията на ЕС по силата на Парижкото споразумение и своите амбиции в предложението си за „Зелен пакт“, Комисията следва да преразгледа методологията за разпределяне на безплатни квоти с цел по-добро справяне с техническите предизвикателства, като посочените в настоящия доклад, например:

- а) подобряване на ценовите сигнали на всички етапи от производството и потреблението,
- б) разграничаване на различните източници на биомаса, които съответно отговарят или не отговарят на изискванията по Директивата за енергията от възобновяеми източници (ДЕВИ II).

Срок за изпълнение — 2022 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Samo Jereb — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 8 юли 2020 г.

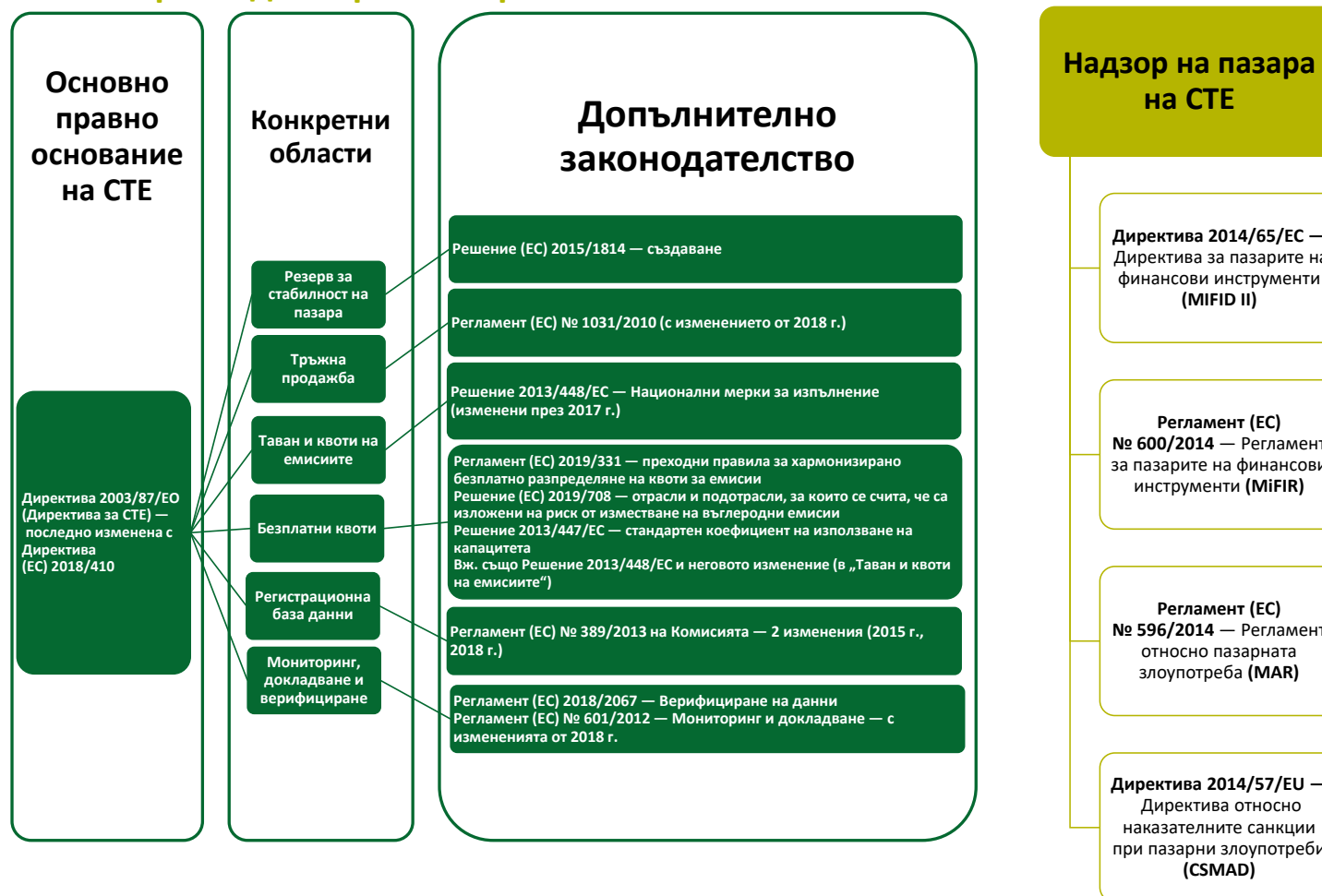
За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne

Председател

Приложение

Приложение I — Преглед на правната рамка на СТЕ на ЕС по отношение на етап 4



Термини и съкращения

Биомаса: Растителен или животински материал, използван за производство на енергия, като дървесина, дървесни остатъци и отпадъци от хранителни култури.

Въглероден интензитет: Мярка/равнище на количеството на емисиите на CO₂ в процеса на конкретна икономическа дейност или промишлено производство.

Декарбонизация: Процесът на намаляване на емисиите на парникови газове, дължащи се на икономическа дейност или на цялата икономика.

Европейски зелен пакт: Пакет от мерки, представен от Европейската комисия, чиято цел е да се даде възможност на Европа да стане първия континент, неутрален по отношение на климата, до 2050 г. Той включва инвестиции в иновации и научни изследвания, реструктуриране на икономиката, актуализиране на промишлената политика и декарбонизация на енергоемките промишлени отрасли.

Изменение на климата: Нови метеорологични условия, които се задържат за продължителен период от време, вследствие на промени в климатичната система на Земята. Научните изследвания показват, че настоящият процес на изменение на климата е причинен от антропогенни (причинени от човека) емисии на парникови газове.

Изместване на въглеродни емисии: Увеличение на емисиите на парникови газове, които се отделят, когато предприятията преместят производство от юрисдикция със строга политика в областта на климата към други държави с по-либерални ограничения по отношение на емисиите.

Интензивност на емисиите: Съотношение на емисиите на парникови газове за единица продукт.

Интензивност на търговията: Мярка за интензивността на търговията между ЕС и трети държави. Тя съответства на отношението между общата стойност на износа към трети държави плюс стойността на вноса от трети държави, разделени на общия пазарен обем в Европейското икономическо пространство (годишния оборот плюс общия внос).

Квота: Според Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) една квота за емисии на ЕС (EUA) съответства на правото на емитиране на еквивалента на един тон въглероден диоксид за определен период (CO₂e). Квотите за емисии на ЕС

могат да бъдат използвани от оператори в рамките на СТЕ на ЕС за техните верифицирани емисии или могат да бъдат продавани на други оператори.

Компенсации: Компенсациите на въглеродни емисии представляват отчисления на емисиите на парникови газове, за да се компенсират емисиите на парникови газове, отделени на друго място.

Корекция на въглеродните емисии на границите: Такса, наложена върху продукти с произход от държава или юрисдикция без политика по отношение на изменението на климата, която да определя цена на въглеродните емисии.

Междутраслов корекционен коефициент (CSCF): Коефициент, с който се гарантира, че общото количество на разпределените квоти е под максималния размер съгласно член 10а, параграф 5 от Директива 2003/87/ЕО (Директива за СТЕ на ЕС).

Неочаквани облаги: допълнителни приходи, получени от операторите, предмет на СТЕ на ЕС, когато прехвърлените на потребителите разходи за емисии на CO₂ надвишават разходите на оператора за спазване на изискванията, предвидени в СТЕ на ЕС.

Непряк подход за определяне на емисиите: Използването на алтернативен референтен показател за разпределяне на квоти за емисии по СТЕ на ЕС. Вместо да се основават на конкретни продукти, тези непреки референтни показатели се основават на потреблението на топлинна енергия и гориво.

Оператори (в СТЕ на ЕС): Инсталации и предприятия в секторите, обхванати от СТЕ на ЕС.

Парникови газове (ПГ): Газове, действащи като покривало в земната атмосфера, което улавя топлината и затопля земната повърхност чрез т. нар. „парников ефект“. Основните парникови газове са въглероден диоксид (CO₂), метан (CH₄), двуазотен оксид (N₂O) и флуорсъдържащи газове (флуоровъглеродороди (HFCs), перфлуоровъглеродороди (PFCs), серен хексафлуорид (SF₆) и азотен трифлуорид (NF₃).

Политики и мерки за смекчаване на последиците от изменението на климата: Политиките и мерките за намаляване на емисиите и оттук за смекчаване на изменението на климата.

Прехвърляне на разходите: Увеличение на цената, която потребителят заплаща за продуктите поради ръст на разходите на дружеството.

Принцип „замърсителят плаща“: Принцип на правото в областта на околната среда, съгласно който замърсителите следва да поемат разходите за управление на замърсяването. В ЕС принципът е установен в член 191 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), в който се постановява, че разходите за предотвратяване, намаляване или отстраняване на нанесени екологични щети следва да се поемат от замърсителя.

Проверители (в СТЕ на ЕС): Проверителите, действащи като трети страни, проверяват докладите за емисиите на парникови газове на операторите в рамките на СТЕ на ЕС, както и докладите за тонкилометри на авиационните оператори, обхванати от СТЕ на ЕС.

Резерв за стабилност на пазара (РСП): Основан на правила механизъм, който позволява предлагането на квоти, за да се реагира на промени в търсенето, като се запазва равновесието на пазара на въглеродни емисии по СТЕ на ЕС. РСП коригира броя на квотите, предлагани на търговете в отговор на промените в предлагането и търсенето.

Референтни показатели: Референтна стойност в tCO₂, определена на равнището на средните емисии на 10 % от най-ефективните инсталации в рамките на всеки сектор. По този начин инсталациите, които са високоефективни, следва да получават всички или почти всички квоти, от които се нуждаят, за да спазят задълженията по СТЕ на ЕС.

Решение за разпределяне на усилията (РРУ): Определя годишни цели за емисиите на парникови газове за държавите членки за периода 2013—2020 г., изразени като промени в процентно изражение спрямо равнищата от 2005 г. Тези цели се отнасят до емисиите от повечето сектори, които не са включени в схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС), като например транспорта, сградния фонд, селското стопанство и отпадъците. Емисиите от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС) и международното корабоплаване не са включени.

Система за ограничаване и търговия с емисии: СТЕ на ЕС се счита за система за „ограничаване и търговия с емисии“. Това означава, че има „таван“ или ограничение на общия размер разрешени емисии от обхванатите от тази система инсталации. Операторите в рамките на схемата могат да получават квоти безплатно или да ги купуват на търг. Доброволни търговци могат също така да влизат в пазара, за да купуват или продават квоти. Ограничението на общия брой налични квоти за емисии гарантира, че те имат стойност.

Смекчаване на последиците от изменението на климата: Политики и действия, насочени към намаляване на емисиите на парникови газове, като по този начин се забавя или спира изменението на климата.

СТЕ на ЕС: Схема на Европейския съюз за търговия с емисии

Схема за търговия с емисии: Пазарно ориентиран подход за контролиране на замърсяването. Схемата се основава на създаването на права за емисии (квоти), които могат да се търгуват между операторите, обхванати от схемата. В нея може също така да се използват компенсации, т.е. сертификати за намаляване на емисии, придобити другаде.

Таван на емисиите: Общият размер на емисиите, разрешени в рамките на система за ограничаване и търговия с емисии.

Тон-километър: Единица мярка, използвана за изчисляване на емисиите от оператори на въздухоплавателни средства, обхванати от СТЕ на ЕС. Тя представлява транспортирането със самолет на един тон на разстояние от един километър.

Трети държави: Държави, които не са държави — членки на Европейския съюз.

CO₂: Въглероден диоксид

CO₂e: Еквивалент на въглеродния диоксид. Отчетна единица, използвана за консолидиране на емисиите на различни видове парникови газове. Емисиите се коригират въз основа на потенциала за глобално затопляне (ПГЗ), изчислен в съответствие с техния принос за глобалното затопляне спрямо въглеродния диоксид и изразен в CO₂e. Например метанът (CH₄) има ПГЗ от 25 за 100 години, което означава, че 1 тон емисия на CH₄ (метан) съответства на 25 тона CO₂e.

CORSIA: Схема за компенсиране и намаляване на емисиите на въглероден диоксид в международното въздухоплаване, разработена от Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО), чиято цел е смекчаване на въздействието на глобалното гражданско въздухоплаване върху изменението на климата.

ОКОНЧАТЕЛНИ ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„СИСТЕМАТА НА ЕС ЗА ТЪРГОВИЯ С ЕМИСИИ: НЕОБХОДИМО Е БЕЗПЛАТНИТЕ КВОТИ ДА БЪДАТ НАСОЧЕНИ ПО-ДОБРЕ“

РЕЗЮМЕ

I. Схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) е крайъгълен камък на политиката на ЕС за борба с изменението на климата и неин възлов инструмент за икономически ефективно намаляване на емисиите на парникови газове. Тя е първият основен световен пазар на въглеродни емисии и остава най-големият.

През 2018 г. Директивата за СТЕ на ЕС беше преразгледана¹ с цел СТЕ на ЕС да бъде реформирана за четвъртия ѝ период на търговия (2021—2030 г.). Целта на реформата беше да се улесни намаляването с 43 % на емисиите на парникови газове от секторите, обхванати от СТЕ на ЕС, до 2030 г. в сравнение с 2005 г. (в съответствие с целите на ЕС в областта на климата за 2030 г. и ангажиментите му по Парижкото споразумение), да се запази конкурентоспособността на промишлеността и да се насърчат нисковъглеродната модернизация и иновациите.

В съответствие със Съобщението относно Европейския зелен пакт (ЕЗП), прието през 2019 г.², Комисията ще представи план за оценка на въздействието, предназначен да повиши целта на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. с поне 50 % и към 55 % спрямо равнищата от 1990 г.

За да бъдат постигнати тези допълнителни намаления на емисиите на парникови газове, Комисията ще преразгледа до юни 2021 г. и, когато е необходимо, ще предложи да преразгледа всички съответни инструменти на политиката, свързани с климата. Планът ще обхване СТЕ на ЕС, както и евентуалното разширяване на системата към нови сектори.

III. Основната цел на безплатното разпределяне на квоти е да се избегне рискът от изместване на въглеродни емисии, като същевременно се запази съвместимостта с целта за декарбонизация на СТЕ на ЕС. Поради това се използват референтни показатели, за да бъдат възнаградени тези, които се представят най-добре, и за да се избегне възможността безплатното разпределяне на квоти да води до извънредни печалби. За промишлените сектори безплатното разпределяне въз основа на използването на референтни показатели, отразяващи равнищата на емисиите от най-добрите инсталации по сектори, доведе до значително намаляване на безплатно разпределените квоти. От 2013 г. нататък не се предвижда безплатно разпределяне на квоти за производство на електроенергия.

V. а) Според Комисията следва да се прави разграничение между правилата, определящи безплатното разпределяне на квоти за електроенергийния сектор във фаза 3 на СТЕ на ЕС (2013—2020 г.), и прилагането на тези правила.

¹ Директива (ЕС) 2018/410 на Европейския 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, и на Решение (ЕС) 2015/1814, ОВ L 76, 19.3.2018 г., стр. 3

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите Европейският зелен пакт (COM/2019/640 final).

Що се отнася до прилагането им, Комисията счита, че въведената дерогация по член 10в във фаза 3 на СТЕ на ЕС е насърчила намаляването на емисиите на парникови газове, за което свидетелстват докладите от проверката на намаленията на емисиите в резултат на осъществените инвестиции. Тези доклади бяха представени от държавите членки, приложили дерогацията по член 10в.

б) Комисията счита, че е налице постепенно подобряване на насочването на безплатното разпределяне на квоти през последователните фази на СТЕ, по-специално чрез премахване на безплатното разпределение на квоти за производство на електроенергия и въведените в промишлеността референтни показатели, основани на изпълнението.

VI. Комисията приема препоръката за по-добро насочване на безплатно разпределените квоти и частично приема препоръката за подобряване на методиката за определяне на референтните показатели.

ВЪВЕДЕНИЕ

04. До 2020 г. двата стълба за наблюдение на намаляването на емисиите на парникови газове са Директивата за Европейската схема за търговия с емисии и Решението за разпределяне на усилията.

След 2020 г. съществуват три „стълба“ — Директивата за СТЕ, Регламентът за разпределяне на усилията и Регламентът за ЗПЗГС (земеползване, промени в земеползването и горско стопанство).

08. Считано от 2013 г., като общо правило генераторите на електроенергия не получават безплатно разпределени квоти, като единственото изключение е преходно безплатно разпределяне на квоти за енергийния сектор в осем държави членки с по-ниски доходи, за чието получаване трябва да бъдат извършени инвестиции в модернизация.

За промишлените инсталации безплатното разпределяне на квоти се основава на използването на референтни показатели, които отразяват нивата на емисиите от 10-те % най-ефективни инсталации по отношение на емисиите в сектора. Това доведе до значително намаляване на безплатно разпределените квоти. Считано от 2021 г., правилата ще отразяват технологичния напредък, постигнат от момента на първоначалното определяне на референтните показатели.

14. (1) Съзаконодателите определят правната уредба за търговете и безплатното разпределяне на квоти. Комисията изготвя правила за прилагане. С тези правила, с надзора върху действията на държавите членки и с предоставяните от Комисията насоки се прилагат правилата, одобрени от съзаконодателите.

(2) Националните компетентни органи отговарят за важните аспекти на безплатното разпределяне на квоти. Решенията относно националните мерки за прилагане, с които се предоставят безплатни квоти, се вземат от националния компетентен орган, отговарящ за съответната инсталация, в съответствие с правилата на ЕС, а не от Комисията.

ЗАБЕЛЕЖКИ

25. Следва да се има предвид, че проучването от 2015 г. се основава само на 1 година от докладването по член 10в (2014 г.) за напредъка по изпълнението през 2013 г. Освен това в проучването бяха включени три от осемте държави членки, прилагащи дерогацията: Полша, Чехия и Румъния. Оттогава насам повече държави представиха доклади с различна степен на подробност за намаляването на емисиите от проекти по член 10в след приключване на съответните инвестиции.

27. Комисията счита, че представеното сравнение не установява причинно-следствена връзка между допустимостта за преходно безплатно разпределяне на квоти съгласно член 10в от Директивата за СТЕ и наблюдаваните тенденции на интензивност на въглеродните емисии в разглежданите държави членки. Причината, поради която тези държави бяха сметени за допустими, беше, че предизвикателствата пред инвестициите в тях, се смятаха за по-големи, а от своя страна намаляването на въглеродната им интензивност — за по-малко в сравнение с другите държави. По-подходяща оценка би било сравнението със съпоставителния сценарий за очакваното намаление в тези държави, ако те не бяха получили безплатни квоти, за да подкрепят това намаление. Трудно е, разбира се, да се извърши такава оценка.

33. Посоченото проучване на ОИСП обхваща всички форми на ценообразуване и данъчно облагане на въглеродните емисии, а не само СТЕ на ЕС. Това следва да бъде взето предвид в контекста на изместването на въглеродни емисии, когато става въпрос за Норвегия, която участва в СТЕ на ЕС. По същия начин Швейцария има своя СТЕ. Считано от 2020 г., тя е свързана със СТЕ на ЕС, като цената на въглеродните емисии и мерките за предотвратяване на изместването на въглеродните емисии са сходни с тези в СТЕ на ЕС.

Освен това съществуват големи разлики в разходите за въглеродни емисии в отделните държави, дължащи се например на данъчното облагане на горивата за автомобилния транспорт и жилищното отопление. Тези различия имат ограничено въздействие върху изместването на въглеродни емисии, свързано със СТЕ на ЕС.

В проучването, поръчано от Европейската комисия, бе разгледано дали са налице фактически доказателства за изместване на въглеродни емисии през етапи 1 и 2 на СТЕ на ЕС (2005—2012 г.).

Каре 3 - Риск от изместване на въглеродни емисии в други схеми за търговия с емисии

В тези сектори, за които се приема, че рискът от изместване на въглеродни емисии е ограничен, постепенно бе намален обемът безплатно разпределени квоти. Това е съпоставимо с третирането на сектори, за които се счита, че са изложени на слаб риск от изместване на въглеродни емисии в други юрисдикции.

38. Комисията изтъква периода на извършване на оценките и контекста на схемата за търговия с емисии. В проучването, проведено от ОИСП, се разглежда въздействието на СТЕ на ЕС върху въглеродните емисии и икономическите резултати на регулираните дружества през първите два етапа от съществуването на системата от 2005 г. до 2012 г. В проучването също така се стига до заключението, че в бъдеще могат да се наблюдават различни въздействия, тъй като горната граница на СТЕ на ЕС става все по-занижена — през фаза 3 (2013—2020 г.) има различни правила за разпределяне на безплатни квоти и по-строга горна граница.

Макар списъкът, касаещ изместването на въглеродни емисии, да е под формата на решение на Комисията, той представлява същинското прилагане на правилата, предвидени в директивата, както са определени от съзаконодателите. Комисията не разполага с право на преценка за вземането на решение дали секторите се считат за изложени на риск от изместване на въглеродни емисии или не, дори да е била възможна качествена оценка според ясни критерии въз основа на правилата в директивата.

Докладът обхваща периода до 2012 г., докато системата за търговия на квоти чрез аукциони като общо правило и безплатното разпределяне на квоти въз основа на референтни показатели, които се прилагат от 2013 г. насам, в съчетание с общо намаляване на безплатното разпределяне на квоти (като дял от общия брой налични за дадена година квоти) поради междуотрасловия корекционен коефициент, означава, че определено няма цялостно свръхразпределение на квоти за инсталации в рамките на СТЕ. За фаза 4 безплатното разпределяне на квоти ще бъде дори по-строго.

40. Позицията на Комисията, изложена в съобщението относно Европейския зелен пакт, отразява най-добре нейните намерения с оглед на последните събития в тази област. Действително, както е посочено в съобщението относно Европейския зелен пакт: „в случай че ЕС увеличава амбициите си в областта на климата, а в световен мащаб амбициите продължават да бъдат различни по сила в това отношение, Комисията ще предложи механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите с цел да се намали рискът от изместване на въглеродни емисии. Това би гарантирало, че цената на вноса отразява по-точно неговото съдържание на въглерод. Тази мярка ще бъде оформена така, че да отговаря на правилата на Световната търговска организация и другите международни задължения на Съюза. Тя би била алтернатива на предвидените в схемата на ЕС за търговия с емисии мерки по отношение на риска от изместване на въглеродни емисии.“

45. За сектори, в които е възможен избор между използване на електроенергия или топлинна енергия, се отчита коефициент на заменяемост между топлинната и електрическата енергия. Стойностите на референтните показатели отразяват всички емисии от сектора, но окончателното разпределяне, предоставено на инсталациите, покрива само техните преки емисии.

46. В Директивата за енергията от възобновяеми източници (т.нар. „RED-I“) бяха определени критерии за устойчивост за течна биомаса, които трябваше да бъдат изпълнени за целите на отчитането на нулеви емисии от такава течна биомаса през етап 3 на СТЕ на ЕС. В новата Директива за енергията от възобновяеми източници (т.нар. „RED-II“) бяха добавени нови критерии за устойчивост и критерии за намаление на емисиите на парникови газове за твърда биомаса и биогаз, което на свой ред изисква прилагането на тези критерии за целите на отчитането на нулеви емисии в рамките на СТЕ на ЕС от 2022 г. нататък.

В проекта за изменение на Регламента за мониторинг и докладване на СТЕ Комисията предлага да бъдат приложени новите критерии от RED-II за устойчивост и критериите за намаление на емисиите на парникови газове в СТЕ на ЕС за целите на отчитането на нулеви емисии от биомаса.

Освен това промишлените инсталации, които използват биомаса за намаляване на емисиите си, ще доведат до намаление на стойността на референтния показател и това ще бъде видимо през фаза 4.

50. Безплатното разпределяне на квоти за оператори на въздухоплавателни средства обаче е покрило по-малко от 50 % от емисиите през 2019 г. (т.е. от периода преди Covid 19) и в съответствие с Европейския зелен пакт Комисията предвижда делът на безплатно разпределените квоти да бъде намален в предстоящия преглед на СТЕ.

Карте 4 - CORSIA и предизвикателството за глобална декарбонизация на гражданското въздухоплаване

CORSIA ще бъде въведена в правото на ЕС с преразглеждането на Директивата за СТЕ.

През фаза 3 включването на въздухоплаването в СТЕ се очаква да доведе до общо намаляване с около 200 милиона метрични тона емисии на въглероден диоксид в Европейското икономическо пространство, което ще бъде постигнато чрез стимулиране на намаляването на емисиите във всички сектори, обхванати от СТЕ на ЕС.

В рамките на Зеления пакт Комисията разглежда различни варианти на политиката, за да увеличи използването на устойчиви авиационни горива. В контекста на европейския зелен пакт Комисията ще представи своето предложение в срок.

Значителните инвестиции, направени чрез програмите „Чисто небе“ и „Хоризонт 2020“, са предназначени за реализирането на революционни технологични промени от 2035 г. нататък,

като например електрификацията и хибридната авиация. Тези инвестиции ще продължат да се осъществяват в рамките на следващите програми за чисто въздухоплаване и програма „Хоризонт Европа“.

Разгръщането на SESAR на мрежово равнище във връзка с подобренията в летищата и по маршрутите ще спомогне за намаляване на емисиите.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

57. Комисията счита, че е налице постепенно подобрене в насочването през последователните фази на СТЕ.

Препоръка 1 – По-добро насочване на разпределянето на безплатни квоти

Комисията приема препоръката.

Препоръка 2 – Подобряване на методиката за референтните показатели

а) Комисията приема препоръката.

б) Комисията приема частично препоръката и ще започне да уеднаквява рамките за мониторинг и докладване в контекста на преразглеждането на Регламента на Комисията за мониторинг и докладване, за да гарантира, че се отчитат нулеви емисии само за биомасата, която отговаря на критериите за устойчивост по RED II и на критериите за намаление на емисиите на парникови газове. Комисията обаче не счита, че ще бъде възможно референтните показатели да бъдат уеднаквени преди 2022 г.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да оказват максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I с ръководител Samo Jereb — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Samo Jereb със съдействието на Kathrine Henderson — ръководител на неговия кабинет, и Jerneja Vrabič — аташе в кабинета; Colm Friel — главен ръководител; Maria Eulàlia Reverté I Casas — ръководител на задача; Ernesto Roessing — заместник-ръководител на задача, Kurt Bungartz и Oana Cristina Dumitrescu — одитори. Lars Markström, Marek Říha и Anna Zalega осигуриха езиково съдействие; Marika Meisenzahl — графична подкрепа и Terje Terpan-Niesen — административна подкрепа.

В резултат на пандемията от COVID-19 и строгите условия на изолация не можем да предоставим снимка на одитния екип.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	15.5.2019 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	7.5.2020 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	8.7.2020 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	29.7.2020 г.

ВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява чрез [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано в рамките на лиценза по програма „[Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#)“. Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. Европейската сметна палата не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са преотстъпени на Вас.

Всички уебстраници на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към уебстраниците на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира тяхното съдържание, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да се използва без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-5051-1	1977-5814	doi:10.2865/619935	QJ-AB-20-016-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-5015-3	1977-5814	doi:10.2865/292524	QJ-AB-20-016-BG-Q

Намаляването на емисиите на парникови газове е едно от основните предизвикателства на нашето време. Съгласно схемата на ЕС за търговия с емисии е необходимо предприятията да получат квоти за емисии, които съответстват на техните въглеродни емисии. Безплатното разпределяне на квоти е дефинирано като временен метод за разпределяне на квоти, за разлика от основния метод (продажба чрез търг). И през етап 3, и етап 4 от СТЕ на ЕС обаче безплатно разпределените квоти все още представляват над 40 % от общия брой на наличните квоти. Сметната палата установи, че насочването на безплатно разпределяните квоти е ограничено. Отправяме препоръки към Комисията за по-добро насочване, както и за по-добро справяне с техническите предизвикателства, при преразглеждането на методологията за безплатното разпределяне на квоти.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors