



Република България  
ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

## СТ А Н О В И Щ Е

**на тема:**

**„ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ИНИЦИАТИВА НА ЕК  
„ПОДГОТВЕНИ ЗА ЦЕЛ 55“ В БЪЛГАРСКИЯ КОНТЕКСТ“**

(разработено по собствена инициатива)

**София, април 2022 г.**

Планът за дейността на Икономическия и социален съвет за първото полугодие на 2022 г. включва изготвянето на становище, разработено по собствена инициатива на тема: „Законодателната инициатива на ЕК „Подготвени за цел 55“ в българския контекст“.

Разработването на становището бе разпределено на Комисията по икономическа политика и Комисията по устойчиво развитие, селско стопанство, околна среда и регионални политики.

За докладчици бяха определени Добри Митрев – БСК, от I група, Огнян Атанасов – КНСБ, от II група и Ина Агафонова – ФВП, от III група.

На съвместни заседания на двете комисии на 29.03.2022 г. и на 12.04.2022 г. бе приет проектът на становището.

На своя пленарна сесия, проведена на 26.04.2022 г., Икономическият и социален съвет прие настоящото становище.

Списък на използваните съкращения:

БВП	Брутен вътрешен продукт
БГВ	Битова гореща вода
ВЕИ	Възобновяеми енергийни източници
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСТЕ	Европейска схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове
ЗПЗГС	Земеползване, промени в земеползването и горското стопанство
ИСС	Икономически и социален съвет на Р България
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
МФР	Многогодишна финансова рамка
НПДЕЕ	Национален план за действие по енергийна ефективност
НПЕК	Национален план в областта на енергетиката и климата
НСИ	Национален статистически институт
ООН	Организация на обединените нации
ОСП	Обща селскостопанска политика
ПГ	Парникови газове
ППС	Пътни превозни средства
СТЕ	Схема за търговия с емисии
COP26	26-та конференция на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата
NGEU	Механизъм „Следващо поколение ЕС“
OGMP 2.0	Рамка за измерване, докладване и проверка за всички емисии на метан, свързани с енергията

## 1. Заключение и препоръки

1.1. Българските предприемачи, работници и служители, представителите на гражданското общество подкрепят амбициозните цели от пакета предложения „Подготвени за цел 55“, като си дават ясна сметка за мащаба на новите предизвикателства пред икономиката, обществото, неговите институции и управленски стратегии и механизми. Широкото развитие на нисковъглеродни и възобновяеми енергийни източници, водород и алтернативни горива и повишената енергийна ефективност продължават да бъдат важни елементи от отговора на енергийната криза. От първостепенно значение обаче е нашата икономика да остане ефективна и това изисква преразглеждане на сроковете за реалистични енергийни и климатични политики, като се избягват внезапните прекъсвания на доставките на енергия.

1.2. Имайки предвид амбициозните цели, които се поставят от пакета предложения „Подготвени за цел 55“, е необходимо да се отбележи, че България заема мястото на глобален лидер в намаляването на емисиите на парникови газове, над 60% спрямо базовата 1988 г. по Протокола от Киото, което се реализира срещу изключително висока икономическа, социална и демографска цена, а именно – по-нисък от потенциалния ръст на БВП от около 20%, спад на заетостта от над 30% и числеността на населението от над 27%. За същия период ЕС е намалил парниковите си газове с 20% спрямо базовата 1990 година по Протокола от Киото, увеличавайки БВП с над 60%.

1.3. ИСС отчита, че пакетът „Подготвени за цел 55“ ще засили ефекта от досегашните мерки за намаляване на въглеродните емисии в сектор Енергетика чрез актуализация на заложените цели в Интегрирания план в областта на енергетиката и климата на Република България до 2030 г. В Националния план за възстановяване и устойчивост се въвеждат актуализирани краткосрочни цели, които са допълнително предизвикателство пред сектора. В условията на липсваща Национална енергийна стратегия намирането на баланса между необходимостта от преодоляване на предизвикателствата за икономиката и домакинствата и възползването от новите възможности, които предоставят новите технологии за развитие на националните вериги на доставки, изисква значително подобряване на взаимодействието със социалните партньори и ангажиране с дългосрочно планиране на национално и регионално ниво.

1.4. ИСС отбелязва, че предложеният пакет „Подготвени за цел 55“ съдържа специални финансови инструменти, за да се осигури справедлив преход, включително и предложени нов Социален фонд за климата. Същевременно разширяването на системата за търговия с емисии, особено по отношение на сградите и транспорта, представлява значително предизвикателство за страната ни. В тази връзка ИСС подчертава, че бавните темпове за реализация на мерките за енергийна ефективност у нас произтичат от относително ограничените възможности за инвестиции на населението. Наложително е съдържанието се в Плана за възстановяване и устойчивост мерки за финансиране на енергийната ефективност на сградния фонд и на производството на енергия от възобновяеми източници в еднофамилни сгради и многофамилни сгради да се развият с допълнителни механизми за финансиране на база на дефиниция на „енергийна бедност“ за домакинствата.

1.5. ИСС отбелязва, че пакетът от предложения „Подготвени за цел 55“ надгражда необходимостта от краткосрочни инвестиции, с които се преодолява отрицателното въздействие на кризата, породена от COVID-19, върху работните места, приходите и предприятията, включително в секторите, обхванати от системата на ЕС за търговия с емисии. Към това вече се добавят и ефектите от войната в Украйна и свързаното с нея ново предизвикателство за намаляване на зависимостта на доставките от Русия и промяна на ресурсната база. Планираните мерки за изграждането на ВЕИ мощности у нас до 2030 г. имат потенциал за осигуряване на значителен ръст на производството на електрическа енергия, но само те не са достатъчни. Като се отчетат предстоящото ограничаване на производството на електрическа енергия от въглищни централи и тенденциите за общо увеличаване на потреблението на електрическа енергия, се налага планиране на допълнителни мерки, включително за развитие на националния хидропотенциал и за изграждане на нова ядрена мощност.

1.6. ИСС обръща внимание, че поемането на ангажименти за по-амбициозни цели изисква осигуряване на адекватно финансиране. Финансирането по Националния план за възстановяване и устойчивост, както и средствата в Социалния фонд за климата са крайно недостатъчни за предприемане на ефикасни мерки във всички направления, поради което е необходимо държавната администрация да се активизира за използване на специалните фондове на ЕС - Модернизационен фонд и Иновационен фонд.

1.7. ИСС посочва, че във връзка с високия дял на енергийно уязвими потребители не се подкрепя увеличението на скоростта за изтегляне на квоти от тръжна продажба. За България от особена важност се явява запазването възможно най-дълго на разпределението на безплатни квоти в рамките на Европейската схема за търговия с емисии за индустрията и осигуряване на нейната конкурентоспособност. ИСС подкрепя позицията на България, че Механизмът за въглеродна корекция по границите трябва да бъде допълващ инструмент за защита срещу изтичането на въглерод, а не заменящ безплатното разпределение на квоти.

1.8. ИСС препоръчва стимулите за развитие на ВЕИ да бъдат насочвани с предимство към развитие на условията за изграждане и присъединяване на малки инсталации в близост до потребителите, включително подпомагане на домакинствата и индустрията за осигуряване на собствени нужди; подпомагане на общини и индустриални зони за развитие на локални системи за производство и потребление (енергийни кооперативи); както и общо подпомагане развитието на разпределителните мрежи за въвеждане на технологиите на умните мрежи и разпределеното производство.

1.9. ИСС подчертава потенциала на зеления водород и синтетичните горива за ефективността на промишлени процеси, в които електрификацията не е възможна, включително днешната енергоемка промишленост, поради което подкрепя насърчаването на възобновяемите и нисковъглеродните газове да декарбонизират тези сектори, както и за увеличаването на гъвкавостта на електроенергийната система и повишаването на сигурността на доставките чрез намаляване на зависимостта от вноса на природен газ.

1.10. ИСС отбелязва, че енергийната ефективност е ключова област на действие, без която не може да бъде постигната цялостна декарбонизация на икономиката, а санирането на сгради има широко признати положителни икономически въздействия и

следва да продължи да се подкрепя едновременно с прилагането и използването на по-ефективни инсталации за отопление и климатизация.

1.11. ИСС подкрепя прилагането на принципа на технологична неутралност като крайъгълен камък на политиката в областта на климата, както и преструктурирането на правната рамка на Съюза за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията и препоръчва то да се извършва предвидимо, като растежът на облагането на горивата да бъде стъпаловиден в следващите години, за да се гарантира плавен преход за домакинствата и индустрията чрез планираност и прогнозируемост на разходите.

1.12. ИСС препоръчва акцизните ставки за горивата, които са определени като преходни (например LPG, пропан-бутан) и по-ниско емисионни, да бъдат преразгледани, като се определи по-дълъг преходен период за тях и акцентирание върху нискоемисионните горива като значим инструмент на намаляването на вредните емисии.

1.13. ИСС приветства предложението за изменение на Регламент (ЕС) 2018/841 относно сектора земеползване, промените в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС) за повишаване приноса на сектора ЗПЗГС към новата амбиция в областта на климата за 2030 г. като част от пакета „Подготвени за цел 55“.

1.14. ИСС отчита ролята на сектора ЗПЗГС за смекчаване на изменението на климата, както и важното значение на горите като поглътители на въглероден диоксид, като същевременно е необходимо да бъдат отчетени и националните специфики при определянето на общата рамка и индивидуалните цели.

1.15. ИСС препоръчва да се създаде единна европейска методика за определяне на референтните стойности и мониторинг, тъй като процесът на установяване на референтните нива за горите за всяка държава членка разкри предизвикателства, стоящи зад прилагането на това сложно правило за отчитане, породени от недостатъци в националните системи за мониторинг и докладване.

1.16. Като отчита, че горите в ЕС се различават значително и няма универсални решения, ИСС подчертава, че управлението на горите и планирането му могат да се разгледат най-добре на национално равнище, за да се допринесе в максимална степен за постигането на общите цели.

1.17. ИСС споделя рамковата позиция<sup>1</sup> по отношение на изразения скептицизъм към предложението в член 12 на Регламента за ЗПЗГС, касаещо общите гъвкавости, а именно да отпадне възможността за „банкиране“ на излишъци в края на периода 2021-2025 г. Трябва да се отчетат и отрицателните отражения на климатичните изменения върху горите и в този период, в т.ч. щетите, нанесени от вредители, горски пожари и други природни и антропогенни фактори. Същевременно ИСС подкрепя предвидения нов механизъм за гъвкавост на земеползването за периода 2026 - 2030 г. ( член 13б).

---

<sup>1</sup> РАМКОВА ПОЗИЦИЯ ОТНОСНО: Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2018/841 за включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство в рамката на областта на климата и енергетиката до 2030 г. и за поемане на ангажимент за колективно постигане на климатична неутралност до 2035 г. в сектора на земеползването, горското стопанство и селското стопанство и (ЕС) 2018/1999 по отношение на подобряването на мониторинга, докладването, проследяването на напредъка и прегледа. МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛЕН НОМЕР НА ДОСИЕ: 2021/0201(COD)

1.18. ИСС подчертава, че повишената амбиция трябва да бъде придружена от по-ефективни гъвкави механизми, отчитайки спецификите на сектора. Тези механизми са от голямо значение за страната ни, особено от гледна точка на разходоефективността. ИСС отчита, че те следва да бъдат развити допълнително. За България е важно да се запазят гъвкавостите между сектор ЗПЗГС и секторите извън схемата за търговия с емисии.

1.19. ИСС приветства предложенията на ниво ЕС за създаване, считано от 2031 г., на единен поземлен сектор, съчетаващ нетните поглъщания в сектора на ЗПЗГС и емисиите от селското стопанство, без тези на CO<sub>2</sub>, и целта за неутралност по отношение на климата за комбинирания сектор през 2035 г.

1.20. ИСС отчита, че осигуряването на плавен преход към по-екологични земеделски практики трябва да продължи през периода 2023 – 2027 г. чрез политики и целенасочено финансиране, като се обърне особено внимание на подкрепата на устойчиви ферми и дребни семейни екофермери, които изпълняват важни социално-екологични цели.

1.21. ИСС препоръчва да бъдат разработени пилотни инициативи на местно или регионално ниво с цел събиране на опит и засилване на въглеродното земеделие. Това ще позволи да се подобрят аспектите на дизайна на инструменти, по-специално сертифицирането за премахването на въглерод, и да се разширят знанията и разбирането на заинтересованите страни за потенциални ползи за тях.

1.22. ИСС обръща внимание на необходимостта от регулярна и ефективна работа на национално ниво на Консултативния съвет по Европейския зелен пакт, и в частност върху пакета предложения „Подготвени за цел 55“. Отчитайки, че Съветът способства за обмяна на информация между социалните партньори, държавните органи, научните среди, е препоръчително работата му да бъде структурно подсиурена със съответните анализи, структурирана информация и изводи за последиците от прехода към климатична неутралност от специализирани работни групи, които функционално и експертно да покриват основните секторни политики и приоритети, както и от създадения за целта Институт за устойчив преход и развитие.

1.23. ИСС обръща внимание на необходимостта от съгласуваност между мерките, съставляващи пакета предложения „Подготвени за цел 55“, и оценка на кумулативния им ефект по отношение на заетостта, инвестициите и допълнителните разходи по икономически сектори.

## **2. Съдържание и цели на законодателните инициативи от пакета „Подготвени за цел 55“ на ЕК**

2.1. Първият пакет предложения „Подготвени за цел 55“ беше представен от Европейската комисия на 14 юли 2021 г., допълнен с втори пакет предложения от 15 декември 2021 г. Пакетът от законодателни предложения има за цел да приведе рамката на политиката на ЕС в областта на климата и енергетиката в съответствие с новата му цел в областта на климата за 2030 г. за намаляване на нетните емисии на парникови газове с най-малко 55% в цялата икономика и да я насочи към постигането на целта за

неутралност по отношение на климата до 2050 г. чрез социално справедлив, конкурентоспособен и екологосъобразен преход.

2.2. Съгласно Европейски закон за климата<sup>2</sup>, емисиите на парникови газове и поглъщанията в целия Европейски съюз трябва да бъдат балансирани в рамките на Съюза най-късно до 2050 г. благодарение на колективните усилия на държавите членки. Обвързващата цел на Съюза в областта на климата за 2030 г. е да се намалят вътрешните нетни емисии на парникови газове (емисиите след приспадане на поглъщанията) до 2030 г. с най-малко 55% в сравнение с нивата от 1990 г. На потреблението на енергия се дължат 75%<sup>3</sup> от емисиите на ЕС, така че преобразуването на енергийната система е от основно значение за постигане на междинната цел до 2030 г.

2.3. ИСС подчертава комплексния характер на предложения пакет от законодателни инициативи, който обхваща, *inter alia*, възобновяемите енергийни източници, енергийната ефективност, земеползването, данъчното облагане на енергията, стандартите за емисиите на CO<sub>2</sub> от лекотоварните превозни средства, разпределянето на усилията и схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС) и ще се прилага в рамките на актуализацията на интегрираните национални планове в областта на енергетиката и климата.

2.4. ИСС отчита, че с пакета от предложения „Подготвени за цел 55“ за постигане на целта на ЕС в областта на климата до 2030 г. по пътя към неутралност по отношение на климата се подкрепят използването на повече енергия от възобновяеми източници и реализирането на по-големи икономии на енергия. В него се определя цена на въглеродните емисии за повече сектори и се поставя акцент върху данъчното облагане на енергийните източници в съответствие с поставените цели в областта на климата и околната среда. По-конкретно към сектор „Енергетика“ пряко приложими са следните законодателните инициативи:

- Чрез актуализираната **Директива за енергията от възобновяеми източници** се предлага да се увеличи общата обвързваща цел за употреба на енергия от възобновяеми източници в енергийния микс на ЕС от сегашните 32% на ново равнище от 40%, като се направи енергийната система по-чиста и по-ефективна, но и като се разшири тяхното участие в задоволяване на крайното потребление чрез насърчаване на електрификацията.
- При подготовката на **Директива относно общите правила за вътрешните пазари на възобновяеми газове и природен газ и на водород** се оценява, че делът на газообразните горива в общото потребление на енергия в ЕС през 2050 г. ще бъде около 20%, като биогазът, биометанът, водородът от възобновяеми източници и нисковъглеродният (с малък въглероден отпечатък) водород, както и синтетичният метан (всички заедно възобновяеми и нисковъглеродни газове) биха представлявали около 2/3 от газообразните горива в енергийния микс за 2050 г., като останалата част ще бъде природен газ от изкопаеми източници с улавяне,

---

<sup>2</sup> Регламент (ЕС) 2021/1119 на Европейския парламент и на Съвета от 30 юни 2021 г. за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на регламенти (ЕО) № 401/2009 и (ЕС) 2018/1999 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>

<sup>3</sup> Съобщение на ЕК „Подготвени за цел 55“ („Fit for 55“), COM(2021) 550, 14.7.2021 г. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>



съхранение и използване на въглероден диоксид (CCS/U). По специално се очаква, че водородът ще се използва главно в области, в които електрификацията не е възможна, както и в енергоемката промишленост (напр. рафинерии, производство на торове и на стомана) и някои сектори на тежкотоварния транспорт. Целта на Директивата е чрез насърчаването на възобновяемите и нисковъглеродните газове да се декарбонизират тези сектори, да се увеличи гъвкавостта на електроенергийната система (благодарение на технологиите power-to-X), да се повиши сигурността на доставките чрез намаляване на зависимостта от вноса на природен газ и да се даде възможност за акумулиране.

- По-съществено внимание е отделено и на метана като парников газ чрез предложението за **Регламент за намаляване на емисиите на метан в сектора на енергетиката** в съответствие с приетата през 2020 г. стратегия на ЕС за метана като част от Европейския зелен пакт. Той е в съзвучие и със съвместната инициатива на ЕС/САЩ и 26-ата конференция на ООН по изменението на климата (COP26), в която над 100 държави се ангажираха да намалят колективните си емисии на метан с 30% до 2030 г. (в сравнение с нивата от 2020 г.)<sup>4</sup>. Създава се нова правна рамка за измерване, докладване и проверка за всички емисии на метан, свързани с енергията, въз основа на методологията на Партньорството за нефт и газ (OGMP 2.0); задължение относно откриването и отстраняването на течове на цялата инфраструктура за изкопаем газ, както и на всяка друга инфраструктура, която произвежда, транспортира или използва изкопаем газ, включително като суровина; преразглеждане на **Директивата относно емисиите от промишлеността** по отношение на рафинирането на суров нефт и газ.
- С преразглеждането на **Директивата за енергийната ефективност** се предлага да се повиши нивото на амбициозност на целите за енергийна ефективност на равнището на ЕС и те да станат задължителни, като това следва да доведе до допълнително намаление на потреблението на енергия до 2030 г. с нови 9% в сравнение с базовите прогнози.
- Увеличаването на екологичния принос на схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС), залегнало в изменението на **Директивата за установяване на система за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза**, предполага на първо място коригирането на общия брой (горната граница) на квотите, издавани съгласно СТЕ на ЕС. По-малкото количество предлагани на пазара квоти обаче се отразява на други стълбове на СТЕ на ЕС и на цената на въглеродните емисии. Това намаление засяга основни принципи като необходимостта от стабилност на пазара, защитата срещу риска от изместване на въглеродни емисии, внимателно балансираното разпределение на последиците между държавите членки, наличието на средства за нарасналите нужди от инвестиции в нисковъглеродни технологии, както и необходимостта от преодоляване на проблемите с разпределението и енергийната бедност. Във връзка с по-амбициозните климатични планове се посочва секторът на

---

<sup>4</sup> ЕК – Емисии на метан - [https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/methane-emissions\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/methane-emissions_en)

транспорта, който има значителен потенциал за икономически ефективно намаляване на разходите. Секторът на сградите понастоящем отделя пряко и непряко 36% от свързаните с енергопотреблението емисии на парникови газове в ЕС и също разполага с голям потенциал за икономически ефективно намаляване на емисиите. Повече от половината от тези емисии вече са обхванати от съществуващата СТЕ, по-специално снабдяването с електроенергия за потребление в сгради и повечето емисии от централно отопление. Много домове обаче все още се отопляват с остарели системи, използващи замърсяващи изкопаеми горива като например въглища и нефт.

2.5. Освен това ИСС отбелязва, че пакетът от предложения „Подготвени за цел 55“ обхваща необходимостта от краткосрочни инвестиции, за да се постигне справедливо и устойчиво възстановяване и преодоляване на отрицателното въздействие на кризата, породена от COVID-19, върху работните места, приходите и предприятията, включително в секторите, обхванати от системата на ЕС за търговия с емисии. Към това вече се добавят и ефектите от войната в Украйна, включително чрез:

- **Директива с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции**, в рамките на която е създаден резерв за стабилност на пазара за преодоляване на структурния дисбаланс между предлагането и търсенето на квоти за емисии на пазара и подобряване на устойчивостта на СТЕ на ЕС при големи сътресения.
- С преразглеждането на **Директивата за енергийното данъчно облагане** се предлага минималните данъчни ставки за отопление и транспортни горива да бъдат приведени в съответствие с целите на ЕС в областта на климата и околната среда, като същевременно се смекчи социалното въздействие.
- Предвижданите мерки за декарбонизация на енергийния сектор се осъществяват чрез бюджета на ЕС (Многогодишната финансова рамка за 2021-2027 г. (МФР)), подсилен от инструмент за възстановяване на Европейския съюз, наричан Механизъм „Следващо поколение ЕС“ (NGEU), който е основният европейски инструмент за това усилие и включва специалните фондове на ЕС - **Модернизационен фонд и Иновационен фонд**. Действията в областта на климата ще бъдат интегрирани в политиките и програмите, финансирани по МФР и NGEU. Общата цел за климата от 30% ще се прилага за общия размер на разходите от МФР и NGEU и ще бъде отразена в подходящи цели в секторното законодателство. Те трябва да се спазват с цел постигане на климатична неутралност на ЕС до 2050 г. и да допринесат за постигането на новите цели на ЕС за климата до 2030 г.
- Предлаганият **Механизъм за въглеродна корекция по границите** е замислен като инструмент за действие в областта на климата, който въвежда защити за целостта на политиката на ЕС и глобалната политика в областта на климата чрез намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС и в световен мащаб. Този механизъм ще бъде въведен постепенно за няколко избрани основни продуктови групи.

- С преразглеждането на **Директивата относно реструктурирането на правната рамка на Съюза за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията** се задълбочават условията за прилагане на екологосъобразно данъчно облагане и премахване на стимулите за потребление на изкопаеми горива в целия ЕС. Предлага се мерките да обхванат приложенията на природен газ, втечен нефтен газ и водород с произход от изкопаеми горива за преходен период от 10 години, като се прилага ставка в размер на 2/3 от референтната ставка. След това този размер ще се увеличи до пълния размер на референтната ставка. Следващата категория обхваща устойчивите биогорива, които обаче не са от нови поколения. За да се ограничат икономическата и социалната цена, свързани с въвеждането на данъчно облагане, в някои сектори и предимно в тези, които понастоящем могат да се ползват от пълно освобождаване, като въздухоплаването, или горивата за отопление за домакинствата, които не спадат към уязвимите, ще се прилагат преходни периоди.

2.6. ИСС отбелязва специалното внимание, което се отделя в пакета „Подготвени за цел 55“ на сградния фонд, поради това, че на сградите се дължат 40% от потреблението на енергия и 36% от свързаните с енергията преки и непреки емисии на парникови газове. В ЕС 80% от потребяваната от домакинствата енергия е предназначена за отопление, охлаждане и топла вода за битови нужди (БГВ). В тази връзка ЕК предлага да бъдат доразвити ключовите компоненти на стратегията за *вълната* на саниране - екологизиране на сградите, създаване на работни места, подобряване на качеството на живот, чрез разширяване на системата за търговия с емисии за сградите и автомобилния транспорт, както и в съчетание с регулаторните мерки на ЕС и допълнителните национални мерки, стимулирани от предложените по-високи амбиции в Регламента за разпределяне на усилията, Директивата за енергийната ефективност и Директивата за енергията от възобновяеми източници, и по-конкретно:

- С преразглеждането на **Директивата относно енергийната ефективност** се предлага по-силно насърчаване на енергийната ефективност, когато това е разходно ефективно, във всички области на енергийната система и във всички съответни сектори, в които дейностите засягат търсенето на енергия, като например транспорта, водоснабдяването и селското стопанство. Специално внимание се отделя на необходимостта от центрове за данни с висока енергийна ефективност и устойчивост и от мерки за прозрачност при телекомуникационните оператори по отношение на техния отпечатък върху околната среда. Поведението на потребителите и гражданите оказва значително въздействие върху това потребление на енергия и Директивата за енергийната ефективност съдържа редица разпоредби, които подпомагат предоставянето на права на гражданите и потребителите. Рискът от енергийна бедност за домакинствата със средни доходи може също да нарасне, тъй като дори понастоящем по-голямата част от домакинствата, засегнати от енергийна бедност, принадлежат към долната половина на групата домакинства със средни доходи. Енергийната ефективност е определена като най-ефективното решение за намаляване на енергийната бедност и за преодоляване на някои от потенциалните отрицателни ефекти на разпределението в резултат на ценовите мерки.

- Пакетът „Подготвени за цел 55“ на Комисията съдържа предложения за задължителни минимални стандарти за енергийните характеристики след оценка на въздействието, разглеждаща техния обхват, график, навлизане и съпътстващи политики за подкрепа. С преразглеждането на **Директивата относно енергийните характеристики на сградите** ще се набележат конкретни мерки за ускоряване на темпа на саниране на сградите, което ще допринесе за енергийната ефективност и за постигане на целите за възобновяема енергия, както и за намаляване на емисиите на парникови газове в сградния сектор. Обновяването на сградния фонд се осъществява с отчитане на нуждите за справяне с енергийната бедност и с проблема на сградите с най-лоши характеристики. Насърчават се мерките, насочени към обновяване на обществени сгради и социална инфраструктура, които показват пътя на следване и декарбонизиране на системите за отопление и охлаждане.
- С изменение на Регламента за задължителните годишни намаления на емисиите на парникови газове за държавите членки през периода 2021 - 2030 г. (**Регламента за разпределяне на усилията**) се предлага общите намаления на емисиите на парникови газове в цялата икономика да се увеличат с около 10 процентни пункта спрямо сегашната цел от -30% в сравнение с 2005 г., включително създаването на нова система за търговия с емисии за автомобилния транспорт и сградите.

2.7. ИСС отбелязва, че в предложението пакет „Подготвени за цел 55“ се съдържат собствени специални финансови инструменти, за да се осигури справедлив преход въз основа на приходите, генерирани от разширяването и засилването на **търговията с емисии**. Предложеният нов **Социален фонд за климата** на СТЕ цели да преодолее пропастта между Механизма за възстановяване и устойчивост и прехода между настоящата МФР и периода след 2027 г. и ще мобилизира 72,2 милиарда евро за периода 2025 - 2032 г. в подкрепа на домакинствата, особено тези, които живеят в сградите с най-лоши характеристики.

2.8. ИСС отбелязва, че в отговор на високите цени на енергийните носители и в условията на война в Украйна ЕК разработи план за съвместно европейско действие за по-достъпна, сигурна и устойчива енергия, наречен REPowerEU, включващ мерки за намаляване на зависимостта си от енергийни доставки от Русия. Мерките включват увеличаване на производството на зелена енергия, диверсификация на доставките и намаляване на търсенето, като се фокусират основно върху природния газ, който оказва значително влияние върху пазара на електроенергия в ЕС. Предлаганите мерки са формулирани като надграждащи тези от пакета „Подготвени за цел 55“ и вече предложените мерки за частично разхлабване на правилата за държавна помощ от края на 2021 г.

2.9. ИСС отчита, че в законодателните предложения е обхванат по-съществено и сектор „Транспорт“, за който освен някои от представените по-горе инициативи – относно горивата и търговията с емисии, са приложими и **по-строгите стандарти за емисии на CO<sub>2</sub> за леки автомобили и микробуси**, които трябва да ускорят прехода към мобилност с нулеви емисии. Предложените параметри са намаляване на средните емисии от нови автомобили с 55% от 2030 г. и със 100% от 2035 г. в сравнение с нивата от 2021 г.

2.10. Промяната в ползваните превозни средства изисква съответното инфраструктурно осигуряване чрез изграждане на транспортна мрежа за модерна мобилност, отразено в предложението за **Регламент за разгръщането на инфраструктура за алтернативни горива** и за отмяна на Директива 2014/94/ЕС, чрез която се поставят конкретни изисквания за увеличаване на капацитета за зареждане пропорционално на продажбата на автомобили с нулеви емисии, както и инсталирането на точки за зареждане на магистралите на определени постоянни интервали.

2.11. По отношение на горивата са обхванати и морският и авиационният сектор чрез предложенията за Регламент за осигуряване на еднакви условия на конкуренция за устойчив въздушен транспорт и Регламент относно използването на възобновяеми и нисковъглеродни горива в морския транспорт. Предвижда се постепенно увеличаване на дела на устойчивите авиационни горива - синтетични авиационни горива и биогорива от нови поколения от 2% през 2025 г. до 63% през 2050 г., от които минимален дял от 28% за синтетични авиационни горива. Поставена е и цел за намаляване на средния интензитет на емисиите на парниковите газове от енергията, използвана на борда на кораби на котвена стоянка, пристигащи или заминаващи от пристанищата, която постепенно намалява от 2% през 2025 г. до 75% през 2050 г. Предвижда се използването на уредба за електрозахранване, разположена на брега за пътнически кораби и контейнеровози след 1 януари 2030 г.

2.12. В допълнение към гореописаните пакетът "Подготвени за цел 55" предвижда засилване на приноса на сектора на земеползването, промени в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС) към по-големите общи амбиции на ЕС в областта на климата. Отчита се необходимостта от обръщане на настоящата тенденция на намаляване на поглъщанията на въглерод и от увеличаване на естествените поглъщатели на въглерод в целия ЕС.

По-конкретно, с преразглеждането на действащото законодателство като част от пакета „Подготвени за цел 55" се предлага:

- определяне на цел на равнище ЕС за нетни поглъщания на парникови газове в размер на най-малко 310 милиона тона CO<sub>2</sub> еквивалент до 2030 г., която се разпределя между държавите членки като обвързващи цели;
- опростяване на правилата за отчитане и съответствие, както и подобряване на мониторинга;
- разширяване на приложното поле на регламента от 2031 г. така, че да бъдат включени и емисиите от селското стопанство, различни от CO<sub>2</sub>;
- определяне на цел на равнище ЕС за неутралност по отношение на климата до 2035 г. за новия комбиниран поземлен сектор, обхващащ земеползването, горското стопанство и селското стопанство.

### **3. Общи бележки - ефекти за България от законодателните инициативи от пакета „Подготвени за цел 55“ на ЕК**

3.1. ИСС отчита, че пакетът „Подготвени за цел 55“ ще засили ефекта от досегашните мерки за намаляване на въглеродните емисии в сектор енергетика чрез актуализация на заложените цели в Интегрирания план в областта на енергетиката и климата на Република България до 2030 г. Досегашните цели предвиждаха:

- съкращение на общите емисии на парникови газове спрямо 1990 г. – 40%;
- дял на енергия от ВЕИ в брутно крайно потребление на енергия до 2030 г.: 27.09%, в т.ч. производство на електрическа енергия – 30.33%, отопление и охлаждане – 42.60%, и транспорт – 14.20%;
- енергийна ефективност - намаляване на първичното енергийно потребление с 27.89% и намаляване на крайното енергийно потребление с 31.67%;
- намаляване на емисиите на ПГ до 2030 г. спрямо 2005 г. за секторите извън ЕСТЕ (сграден фонд, селско стопанство, отпадъци и транспорт) 0%.

3.2. Необходимо е да се отбележи, че България може да бъде определена за глобален лидер в намаляването на емисиите на парниковите газове според Протокола от Киото с намаление от над 60% спрямо базовата 1988 г. Икономическите и социалните последици от този процес се изразяват в постигането на по-нисък от потенциалния ръст на БВП (около 20%), съпроводен с деиндустриализация, влошена демографска структура, намаляване числеността на населението (отрицателен демографски прираст, миграционни потоци) и заетостта.

3.3. ИСС отбелязва, че в условията на липсваща Национална енергийна стратегия актуализацията на националните цели предстои, включително с оглед на бележките на ЕК по отношение на Плана за възстановяване и устойчивост. Все пак в последния се въвеждат следните актуализирани краткосрочни цели:

- дял на енергията от възобновяеми източници в брутно крайно потребление на енергия през 2024 г. - 26%;
- кумулативно намаление на енергийната интензивност на икономиката за периода 2021-2024 г. - 10%;
- кумулативно намаление на въглеродната интензивност на икономиката за периода 2021 - 2024 г. - 10%;
- намаление на годишните емисии на CO<sub>2</sub> от сектор електроенергетика спрямо 2019 г. с 40%, без да се поема никакъв ангажимент за затваряне на конкретни мощности.

3.4. ИСС обръща внимание, че поемането на ангажименти за по-амбициозни цели е обвързано с финансиране по Плана за възстановяване и устойчивост в размер на около 40% от общия ресурс, или 12,6 милиарда лева (стълб „Зелена България“). Финансирането по Плана осигурява възможност за подобряване на устойчивото управление на природните ресурси, позволяващо задоволяване на текущите нужди на икономиката и обществото при запазване на екологичната устойчивост чрез целеви реформи и мерки като:

- финансиране на проекти за изграждане на вятърни и фотоволтаични централи, включително и малки инсталации, изграждане на батерийни полета и модернизация на електротранзитната система;
- пилотни проекти за производство на зелен водород и биогаз, както и за развитие на геотермалния потенциал у нас;
- мерки за енергийна ефективност в еднофамилни и многофамилни сгради;
- създаване на Национален фонд за декарбонизация;
- разработване на дефиниция на „енергийна бедност“ за домакинствата.

3.5. ИСС отчита, че планираните мерки имат потенциала да осигурят значителен ръст в изграждането на ВЕИ мощности у нас до 2030 г., което се дължи основно на намалението на свързаните с тях разходи за инвестиции. Същевременно ограничаването на производството на електрическа енергия от въглищни централи и тенденциите за увеличаване на потреблението на електрическа енергия налагат да се планират мерки, включително за развитие на националния хидропотенциал и за изграждане на нова ядрена мощност. В тази посока са препоръките на редица аналитични разработки, представени през тази година<sup>5</sup>. ИСС препоръчва да продължи подкрепата за научно-приложни проекти за установяване на възможностите за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub> в геоложки формации у нас.

3.6. ИСС подчертава, че значително предизвикателство за страната ни представлява разширяването на системата за търговия с емисии, особено по отношение на сградите. Полезната площ<sup>6</sup> на жилищата към 31.12.2020 г. общо за страната е около 200 млн. м<sup>2</sup> и около 50 млн. м<sup>2</sup> в нежилищния сектор. През 2015 г. стартира Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради, която се изпълнява със 100% административно управление на процеса и публичен ресурс. Към 31.12.2020 г. по Програмата са завършени и въведени в експлоатация 1921 сгради с обща разгъната застроена площ 10,8 млн м<sup>2</sup>. Индикативната цел<sup>7</sup> за периода 2021 - 2030 г. е обновяване на жилищни и нежилищни сгради с обща площ 22 млн. м<sup>2</sup>, което не покрива увеличените амбиции, заложи в пакета „Подготвени за цел 55“.

3.7. ИСС отбелязва факторите, които определят бавните темпове за реализация на мерките за енергийна ефективност у нас, които произтичат от относително ограничените възможности за инвестиции на населението и от това, че:

- 97,6% от съществуващите жилищните сгради са частна собственост;
- над 90% от сградите са построени преди 1990 г., а енергийните им характеристики са лоши (класове E, F и G);
- потреблението на енергия по енергоносители показва, че то е небалансирано, със съществен дял на неекологични/евтини енергоносители. Топлинната енергия от централно топлоснабдяване представлява само 18% от общото потребление на енергия. Относителният дял на електрическата енергия е 45% (вкл. за отопление),

<sup>5</sup> <https://bica-bg.org/>, <https://amcham.bg/>

<sup>6</sup> Полезна площ | Национален статистически институт (nsi.bg)

<sup>7</sup> Дългосрочна национална стратегия за подпомагане обновяването на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради до 2050 г. - [https://www.me.government.bg/uploads/manager/source/EE/LTRS\\_Bulgaria.pdf](https://www.me.government.bg/uploads/manager/source/EE/LTRS_Bulgaria.pdf)

а делът на твърдите горива е 36%. Силно ограничено е използването на природен газ за отопление и битови нужди;

- значителен е делът на необитаваните жилищни сгради (над 25%). Висок е делът и на необитавани жилища в обитаваните жилищни сгради, които не се обхващат от политиките по енергийна ефективност, което допълнително намалява ефекта от мерките по отношение на заетите жилища.

3.8. ИСС взема под внимание данни на Евростат, според които България попада сред държавите с най-висок относителен дял на бедност в ЕС. Същевременно показател „степен на пренаселеност“ показва<sup>8</sup> висок дял на хората, живеещи в пренаселено жилище (45%), а рискът от изпадане в бедност засяга 50% от хората, живеещи в пренаселени жилища. Тези данни подчертават важността на политиките, които адресират социалното неравенство и енергийната бедност.

3.9. ИСС отбелязва, че е затруднено изпълнението на новите цели за обновяване, заложи в предложението за изменение на Директивата за енергийна ефективност, и на всички сгради, притежавани от публични органи. Следва да се има предвид, че голямата част от собствениците на публични сгради не разполагат с необходимия финансов ресурс за такова структурно обновяване, тъй като могат да разходват средства единствено в рамките на утвърдени бюджети, които традиционно са силно рестриктивни към капиталови разходи за тази цел.

3.10. ИСС отбелязва, че съдържащите се мерки в Плана за възстановяване и устойчивост за енергийна ефективност на сградния фонд и в Програмата за финансиране на единични мерки за енергия от възобновяеми източници в еднофамилни сгради и многофамилни сгради следва да се развият с допълнителни механизми за финансиране на база на дефиниция на „енергийна бедност“ за домакинствата и нормативно определяне на модели за енергийни кооперативи, както и прилагане при възможност и на други финансови инструменти освен посочените.

3.11. ИСС посочва, че доскоро извънредните мерки в подкрепа на възстановяването и устойчивостта на икономиката отчитаха изключителния характер на икономическата и социална ситуация, свързана с пандемията от коронавирус, но вече е необходимо да се предприемат мерки с оглед на изключителния характер на военното предизвикателство. Въпреки различния характер на предизвикателствата, европейското възстановяване отново ще се нуждае от огромни публични и частни инвестиции на европейско ниво. Като се потвърждават целите за постигане на устойчиво възстановяване и създаване на работни места, продължават да се подкрепят зелените и цифровите приоритети на Съюза, но сега ще е необходимо да се обърне особено внимание на поддържането на надеждното състояние на критичната инфраструктура и на осигуряването на социален баланс.

3.12. ИСС препоръчва в рамките на обсъжданията на пакета „Подготвени за цел 55“ да се отчетат променените обстоятелства както чрез по-балансирано формиране на

---

<sup>8</sup> Национална дългосрочна програма за насърчване на инвестиции за изпълнение на мерки за подобряване на енергийните характеристики на сградите от обществения и частния национален жилищен и търговски сграден фонд 2016-2020 г.



националните цели до 2030, така и чрез преоценка на функционирането на пазара за търговия с емисии и механизмите за управление на квотите, държани в резерва.

3.13. ИСС обръща внимание на необходимостта от по-добра подготовка за представяне на националните позиции при актуализацията на Интегрирания национален план "Енергетика и климат" през 2023 г., която следва да включва обсъдени със социалните партньори параметри на национален принос за постигане на комбинираните цели в областта на енергетиката и климата, както и свързаните с тях ангажименти по пакета „Подготвени за цел 55“. Значително безпокойство буди и макроикономическият прогнозен подход, възприет в ИНПЕК, конкретно използваните сценарии на Атинския технически университет по т.нар. модел PRIMES. Моделът предвижда 1,4 - 1,5% средногодишен темп на ръста на БВП за България до 2030 – 2050 г., по-високи цени на ел. енергия, както и занижено енергийно потребление на жител в бита в България спрямо средно европейското равнище в края на периода. При тези параметри икономическото, социалното, демографското развитие и конвергенцията на доходите и производителността са обречени предварително на провал. Във връзка с това, ИСС категорично настоява да бъде възстановен капацитетът на държавната администрация за макроикономическо прогнозиране, проучвания, анализ и програмиране, като бъде учредена наново, закритата през 2010 г. Агенция за икономически прогнози и анализи към МФ. Следва да бъдат разработени и официални модели и сценарии от страна на компетентните държавни органи, алтернативни на модела PRIMES, които заедно с разработките на неправителствения сектор да формират солидна основа на националната енергийна и климатична политика в основните икономически сектори.

3.14. ИСС отбелязва, че значителни рискове и затруднения се очертават и пред сектор „Транспорт“ по отношение на постигането на целите за енергийна ефективност и включването на емисионна компонента при облагането. Транспортният сектор разчита предимно на изкопаеми горива за задоволяване на енергийните си потребности. Основният потребител на горива и енергия е автомобилният транспорт с дял от 97% през 2019 г. от общото енергопотребление на сектора. Делът на възобновяемата енергия в потреблението на горива в транспорта за 2020 г. е 9.1%<sup>9</sup>, което е далеч от поставените цели, въпреки че постоянно нараства в последните години.

Енергийното потребление в сектор „Транспорт“ се увеличава в периода 2008 - 2019 г. с 18.2% при ръст на БВП от 21.9%, в резултат на което енергийната интензивност на сектора намалява с 3%<sup>10</sup>. За ускоряване на прехода е препоръчително да се въведе прогресивно увеличение на биокомпонента – особено на биодизел от ново поколение и прогресивно увеличение на устойчивия биоетанол от ново поколение. Не трябва да се пропуска използването и на устойчиви биогорива от земеделски продукти, намаляващи CO<sup>2</sup> емисиите.

Съществен риск за неизпълнение, включително на националната цел за енергийна ефективност, представлява ограничението намаленото потребление на енергия от фосилни горива да не се отчита като енергийно спестяване.

---

<sup>9</sup> По данни на НСИ - Дял на възобновяемата енергия в потреблението на горива от транспорта | Национален статистически институт (nsi.bg). Показателят е 1.0% през 2007 г., 5.9% през 2013 г., и 7.3% през 2017 г.

<sup>10</sup> Годишен отчет за изпълнението на НПДДЕ през 2020 г., приет от МС. Отчетът за 2021 г. е в процес на подготовка.

Възможен вариант за подпомагане постигането на целите за енергийна ефективност е създаването на специален фонд, финансиращ проекти за намаляване на енергийния интензитет на домакинствата и индустрията. Следва да бъде актуализирана и Националната транспортна стратегия до 2030 г., приета преди повече от три години, разработена върху прогнозните параметри на модела PRIMES.

3.15. ИСС отчита, че предложеното намаление на емисиите CO<sup>2</sup> от транспортните горива с 13% всъщност представлява увеличаване на дела на възобновяемите източници до 26% и е почти неизпълнимо поради следните фактори:

- остарелия автопарк, който е несъвместим с по-високото съдържание на биокомпонент в енергийните продукти. От регистрираните към края на февруари 2022 г. 3.8 млн. ППС в страната 75% са на възраст над 15 години;
- отсъствие на производител на биоетанол от ново поколение;
- малък текущ капацитет на наличния производител на биодизел;
- минимален парк от електроавтомобили, който е трудно да бъде увеличен съществено в съвременните условия поради високите цени на превозните средства. В страната към края на февруари 2022 г. по данни на МВР са регистрирани едва 5 674 автомобила с електродвигател, 3 062 броя с дизел/електричество и 19 064 броя с бензин/електричество.

3.16. ИСС отбелязва, че за изграждане на инфраструктура за алтернативни горива ще бъдат необходими значителни финансови средства, включително за разширяване и укрепване на съществуващата електропреносна мрежа за осигуряване на необходимите мощности, което ще е почти невъзможно за частните оператори и затруднително за държавния бюджет. Например според проекторегламента е необходимо да се подсилят следните мощности за електрозахранване - зарядни станции от минимум 350 kWh за лекотоварни електромобили и 1.4 MWh за тежкотоварни превозни средства на всеки 60 км. Според данни от браншовите организации средните показатели за бензиностанциите, разположени по трансевропейските пътища, преминаващи през България, са с доставяна мощност от 30 kWh, максимална мощност от 100 kWh, средно потребление 40 - 50 kWh.

3.17. ИСС приветства предложението за регламент относно използването на възобновяеми и нисковъглеродни горива в морския транспорт, което ще доведе до декарбонизиране на сектор „Морски транспорт“, но е необходимо да се отбележи, че в дългосрочен план промените зависят от технологии, които все още не са разработени – по отношение на нови типове двигатели или нисковъглеродно гориво.

България разполага със сравнително малък флот – като брой кораби и тонаж. През 2021 г. са валидни 1515 свидетелства за регистрация, от които 60 са за големи кораби (над 40 БТ) и 1466 свидетелства за регистрация на малки кораби. Преобладаващата част от малките плавателни съдове са закупени втора употреба. Средногодишно в последните десет години в морските ни пристанища са натоварени и разтоварени между 25 000 и 30 000 хил. тона товари.

Сред затрудненията пред сектора за постигане на целите за декарбонизация се откроява осигуряването и/или изграждането на необходимата инфраструктура за зареждане на корабите с алтернативни горива или електроенергия.

3.18. ИСС обръща внимание на изключително кратките срокове в предложението на ЕК за преминаване от свободно разпределение на квоти към Механизъм за контрол на

въглеродните емисии на границите като основен инструмент за защита от изтичането на въглерод. Това е инструмент, който ще се приложи за първи път в световната практика и крайните ефекти от използването му не могат да се предвидят на настоящия етап. Считаме, че инструментът е необходимо да бъде тестван задълбочено в реални условия и в по-продължителен хоризонт, поне до 2030 г.

3.19. В сегашната си форма предложеният Механизъм за контрол на въглеродните емисии на границите е възможно да провокира изтичане на въглеродни емисии както чрез внос, така и чрез износ, като не са взети предвид в достатъчна степен нуждите и рисковете пред износителите, което би довело до намаляваща конкурентоспособност на стоките на международните пазари и спад в продажбите. Този ефект би довел до преместване на производството на стоки към страни с по-ниски въглеродни разходи и по-висока въглеродна интензивност в производството, т.е. възможно е да се провокира изтичане на въглерод чрез пренасочване на въглеродните емисии и добавената стойност. Възможно решение за предотвратяване или минимизиране на този риск е поддържането на безплатно разпределение на квоти (или еквивалентен механизъм) за експортно ориентираните производства.

3.20. ИСС отбелязва, че Механизмът за контрол на въглеродните емисии на границите касае само основни групи суровини и електроенергия, но не предоставя решения за промишлените продукти по веригата на стойността, т.е. промишлени стоки. По различни оценки производителите ще се сблъскат с увеличение между 5% и 20% на разходите в резултат на постепенно нарастващите въглеродни разходи по време на въвеждането на Механизма (и паралелното постепенно премахване на безплатните квоти по СТЕ), което ще повлияе сериозно на тяхната конкурентоспособност.

3.21. Българските гори изпълняват множество икономически, екологични и социални функции от особено значение за устойчивото развитие на страната. Те са ключов фактор за формирането и поддържането на жизнена среда, като заемат над 37% от територията на страната. Горите осигуряват и поддържат количеството и качеството на 85% от водния отток в страната, или около 3,6 млрд. куб. м ресурс от чиста питейна вода. В тях се съхраняват над 80% от защитените растителни видове в България, над 60% от застрашените от изчезване животински видове, осем от дванайсетте ландшафтни комплекса, определени от Националната стратегия за опазване на биологичното разнообразие. През последните 25 години поглъщането на парникови газове от горските територии компенсира между 10,7% - 18,9% от общите емисии на парникови газове в страната.

3.22. Европейската стратегия за горите за 2030 г. отчита централната и многофункционална роля на горите, както и приноса на горските стопани и цялата верига по създаване на стойност в областта на горското стопанство за постигане на устойчива и неутрална по отношение на климата икономика до 2050 г., като същевременно се гарантира, че всички екосистеми са възстановени, устойчиви и адекватно защитени.

3.23. ИСС обръща внимание, че Регламентът относно ЗПЗГС влезе в сила през 2018 г., но се прилага от началото на 2021 г. До момента са извършени само първоначалните етапи от подготовката за неговото прилагане в страните от Европейския съюз. При изпълнението на тези подготвителни дейности се откриха някои предизвикателства при прилагането. По-специално, анализът на представените от държавите членки в края на

2019 г. интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК) показва, че секторът на ЗПЗГС предстои да се интегрира като компонент на стратегиите на държавите членки в областта на климата. С предложеното изменение се въвеждат само малки несъществени промени в регулаторната рамка на ЗПЗГС по отношение на първия период на съответствие, т.е. за периода 2021 – 2025 г. С началото на втория период на съответствие от 2026 г. до 2030 г. настъпва значителна промяна. За да се опростят прилагането и постигането на съответствие, вдъхновените от Протокола от Киото правила за отчитане на площи след 2025 г. вече няма да се прилагат, а гъвкавостта между сектора на ЗПЗГС и секторите за „разпределяне на усилията“ ще бъде коригирана в съответствие с европейското законодателство в областта на климата.

3.24. ИСС отбелязва, че секторът ЗПЗГС има роля на погълтител на ПГ за България чрез двете категории – „Гори“ и „Пасища“. Всички останали категории (обработваеми земи, населени места, водни площи) са източници на емисии на въглероден диоксид. Нетното поглъщане на CO<sub>2</sub> от ЗПЗГС намалява с 57,1 % в сравнение с базовата 1988 г. Основната причина за цялостното намаляване на поглъщането на емисиите от CO<sub>2</sub> от ЗПЗГС са намаляването на поглъщането от категория Гори и лекото увеличение на емисиите от категориите Обработваеми земи, Населени места, Водни площи. Основната причина за спада в поглъщането от категория Гори е наблюдаваният спад в темпа на растеж на горите, тъй като средната възраст на горите се увеличава постоянно през отчетния период. Въпреки отбелязания спад дялът на поглъщането в общите емисии на ПГ (с CO<sub>2</sub>ек) все още е значим.<sup>11</sup>

3.25. ИСС отчита, че селскостопанският сектор е вторият най-голям източник на парникови газове през 2016 г. с 11% от общите емисии на страната. Независимо от това от 1988 г. насам се наблюдава обща тенденция на спад на емисиите, която възлиза на 52,6%. Намаляването на емисиите се дължи главно на систематичното намаляване на площта на земеделските земи поради изоставянето на обработваемите земи и намаляването на популацията на добитъка. Друг двигател за намаляване на емисиите е намаляването на използването на торове.<sup>12</sup>

3.26. В съответствие с новия план за действие за кръговата икономика, Европейската комисия е в процес на разработване на регулаторна рамка за сертифициране на поглъщането на въглерод въз основа на надеждно и прозрачно отчитане, за да се наблюдава и проверява автентичността на поглъщането. Основаното на резултати въглеродно земеделие може да допринесе значително за усилията на ЕС за справяне с изменението на климата, благоприятствайки улавянето и съхранението на въглерод и носейки други съпътстващи ползи като спиране загубата на биологично разнообразие и опазване на екосистемите.

3.27. ИСС отбелязва, че постигането на целите, предвидени в пакета „Подготвени за цел 55“, поставя изключителни предизвикателства и необходимост от съществени инвестиции и усилия. Според оценката на ЕК годишните инвестиции в декарбонизация ще трябва да се увеличат с повече от 360 милиарда евро, а според други източници

---

<sup>11</sup> Интегриран национален план за енергетика и климат на Република България 2021 – 2030 (стр. 187) - [https://www.me.government.bg/files/useruploads/files/national\\_energy\\_and\\_climate\\_plan\\_bulgaria\\_clear\\_22.02.20.pdf](https://www.me.government.bg/files/useruploads/files/national_energy_and_climate_plan_bulgaria_clear_22.02.20.pdf)

<sup>12</sup> Пак там, стр. 186

страните-членки ще трябва да инвестират в следващите години ежегодно допълнително между 0.5% и 1.0% от своя БВП.

#### **4. Конкретни предложения – предизвикателства за България от законодателните инициативи от пакета „Подготвени за цел 55“ на ЕК**

4.1. ИСС посочва, че за България от особена важност се явяват запазването възможно най-дълго на разпределението на безплатни квоти в рамките на Европейската схема за търговия с емисии за индустрията и осигуряването на нейната конкурентоспособност. ИСС подкрепя позицията на България, че Механизмът за въглеродна корекция по границите трябва да бъде допълващ инструмент за защита срещу изтичането на въглерод, а не заменящ безплатното разпределение на квоти.

4.2. По отношение Резерва за пазарна стабилност ИСС не подкрепя увеличението на скоростта за изтегляне на квоти от тръжна продажба като добър подход, отчитайки наличните дисбаланси на пазара на въглерод. Предложението ще доведе до значително повишение на цените на квотите, което се очаква да рефлектира на национално ниво в загуба на конкурентоспособност на предприятията, изтичане на въглерод, а България като гранична за ЕС страна е изложена на по-висок риск от изтичане на инвестиции, както и от повишаване на цените на електроенергията, респективно повишаване на цените на крайните продукти.

4.3. ИСС посочва, че чрез преразглеждане на Директивата за възобновяема енергия Комисията предлага да се увеличи целта за възобновяема енергия до поне 40% до 2030 г. в сравнение с 32% в момента. Въпреки че текстът не включва обвързващи национални цели, предложението съдържа редица подцели, включително обвързващо 13% намаление на въглеродния интензитет на транспортното гориво и 1,1% годишно за отопление и охлаждане. Биоенергията, която сега е 60% от енергията, класифицирана като възобновяема, ще остане важна, но критериите за устойчивост на дървесната биомаса ще бъдат затегнати. ИСС настоява включването на конкретни национални цели в документи, планове и програми на българското правителство, да бъдат предварително съгласувани със социалните партньори.

4.4. ИСС препоръчва да се измести акцентът от подпомагане на големи инсталации за производство на електрическа енергия от ВЕИ, които са присъединени към електропреносната система. Насърчаването на големи инсталации за производство на електрическа енергия от ВЕИ следва да се ограничи до онези системи, които са свързани с производство на водород.

4.5. ИСС препоръчва стимулите за развитие на ВЕИ да бъдат насочвани с предимство към развитие на условията за изграждане и присъединяване на малки инсталации в близост до потребителите, включително подпомагане на домакинствата и малкия бизнес за инсталации за собствени нужди; подпомагане на общини и индустриални зони за развитие на локални системи за производство и потребление (включително чрез енергийни кооперативи); както и общо подпомагане развитието на разпределителните мрежи за въвеждане на технологиите на умните мрежи и

разпределеното производство. Понастоящем продължават да съществуват редица административни пречки, препятстващи или затрудняващи изграждането на малки и локални инсталации като например: ограничения пред вземането на решения от собствениците на самостоятелни обекти в многофамилните жилищни сгради, което пряко възпрепятства процедурата по инсталиране на ВЕИ при наличие на несъгласие между собствениците; съгласуване с оператора на електроразпределителната мрежа в процеса на изграждане на инсталации за производство на енергия за собствени нужди и за нейното съхранение; задължение за деклариране на акциз за производство на електроенергия за собствени нужди, изискване за данъчен склад за всички производители на електроенергия, които не продават електроенергия на крайни клиенти.

4.6. ИСС подчертава потенциала на зеления водород и алтернативни горива за ефективността на промишлени процеси, в които електрификацията не е възможна, включително днешната енергоемка промишленост, поради което подкрепя насърчаването на възобновяемите източници на електроенергия и нисковъглеродните газове за декарбонизиране на тези сектори, както и за увеличаване гъвкавостта на електроенергийната система и повишаване на сигурността на доставките чрез намаляване на зависимостта от вноса на природен газ.

4.7. Особено предизвикателство за нашата страна е създаването на отделна схема за търговия с емисии за секторите „сгради“ и „пътен транспорт“. Новата схема за търговия с емисии при жилищните сгради предвид специфичните особености и характеристики на жилищния сграден фонд в страната (вид на собствеността, вид на строителството, техническо състояние на сградите, имуществен и доходен статус на собствениците) би довела до задълбочаване на социалното разделение и риск от невъзможност за поддържане на собствеността. ИСС изразява опасения за същественото завишаване на тежестта за най-уязвимите групи от населението и за създаването на допълнителна административна тежест. ИСС настоява да бъде анализирано отражението на новата схема за сградите и пътния транспорт върху цените на продуктите, в т.ч. по отношение на административния товар, като се има предвид значителния брой на регулирани лица доставчици на горива, и същевременно подчертава необходимостта от точни критерии относно обхванатите горива и как ще се гарантира, че тези горива ще бъдат използвани само във въпросните сектори.

4.8. ИСС отбелязва, че преходът към нисковъглеродна икономика ще изисква дълбоки икономически и социални трансформации. Това е преход към устойчиво развитие, който налага промяна на нашите начини на потребление, производство, работа и начин на живот. Според значителна част от държавите членки без адекватна съпътстваща политика този преход би имал значително неблагоприятно въздействие върху определени региони, сектори и домакинства и потенциално ще получи ниска подкрепа от гражданите поради скоростта и мащаба на промените, които изисква. За да бъде успешен преходът към нисковъглеродно бъдеще, е необходимо да се гарантира, че той се извършва по приобщаващ начин, че е социално справедлив и че взема предвид притесненията на най-уязвимите.

4.9. ИСС отчита, че енергоспестяващите мерки не са евтино начинание, особено когато се изпълняват в пакет, предписан на база на обследване за енергийна ефективност. Практиката показва, че потребителите имат нагласата да се придържат към най-

неефективните опции, доколкото зависи от тях, само защото са с по-ниска първоначална цена. В допълнение достъпът до кредитен ресурс за обновяване все още е недостатъчно развит и не се прилагат значими фискални стимули (напр. данъчни облекчения), базирани на постигнат клас на енергийна ефективност.

4.10. ИСС отбелязва, че енергийната ефективност е ключова област на действие, без която не може да бъде постигната цялостна декарбонизация на икономиката на Съюза. Санирането на сгради има две широко признати положителни икономически въздействия: 1) намаляване на разходите за енергия, облекчаване на енергийната бедност и 2) увеличаване на стойността на сградите с по-добри енергийни характеристики. Други ползи включват по-добро качество на живот, подобряване на човешкото здраве и по-кратка средна продължителност на периодите, в които сградите остават незаети.

4.11. ИСС подкрепя необходимостта в националните планове за саниране на сградите да се обърне внимание на намаляването на броя на хората, засегнати от енергийна бедност и на населението, живеещо в неподходящи жилища (напр. течащи стени или покриви) или с неподходящи условия на топлинен комфорт. В плановете ще бъде представен преглед на националните политики и мерки за овластяване и защита на уязвимите домакинства, намаляване на енергийната бедност и осигуряване на финансова достъпност на жилищата.

4.12. ИСС отчита, че средствата в Социалния фонд за климата ще бъдат крайно недостатъчни за справяне със социалните последици от повишените цели на ЕС и на национално равнище, поради което препоръчва разширяване на обхвата на финансовите механизми в подкрепа на разработените социални планове за действие, включително:

- подпомагане на ремонти на сгради, особено за тези, които заемат сгради с най-добри резултати, включително под формата на финансова подкрепа или фискални стимули като например приспадане на разходите за ремонт от наема или данък сгради и последващо възстановяване на средствата в общинските бюджети, независимо от собствеността на съответните сгради;
- допринасяне за декарбонизацията, включително електрификацията, отоплението, охлаждането и готвенето в сгради и интегрирането на енергия от възобновяеми източници с цел постигането на икономии на енергия;
- подкрепа на публични и частни организации при разработването и предоставянето на достъпни решения за обновяване на енергийната ефективност и подходящи инструменти за финансиране в съответствие със социалните цели на фонда;
- осигуряване достъп до превозни средства и велосипеди с нулеви и ниски емисии, включително финансова подкрепа или фискални стимули за тяхното закупуване, както и за подходяща публична и частна инфраструктура, включително за презареждане и зареждане с гориво; за подкрепа относно превозни средства с ниски емисии се предоставя график за постепенно намаляване на подкрепата;
- предоставяне на безплатен достъп до обществен транспорт или адаптирани тарифи за достъп до обществен транспорт, както и насърчаване на устойчива мобилност при поискване и споделени услуги за мобилност;

- подпомагане на публични и частни субекти при разработването и предоставянето на достъпни нулеви и с ниски емисии мобилни и транспортни услуги и възприемане на атрактивни възможности за активна мобилност за селски, островни, планински, отдалечени и по-слабо достъпни райони или за по-слабо развити региони или територии, включително по-малко развити градски райони.

4.13. ИСС обръща внимание, че е необходимо да се постигне ефективно структуриране на Социалния фонд за климата, като насърчаваните от него мерки и инвестиции е необходимо да гарантират дългосрочното му въздействие чрез постигне на подходящ баланс между инвестиционната компонента и мерките за пряка подкрепа при отчитане на регионалните и националните особености. Временното подпомагане на доходите ще бъде необходимо за смекчаване на ефектите от повишаващите се разходи и цените на изкопаемите горива за уязвимите групи, но всъщност това представлява пасивна мярка, която би имала по-скоро временен, а не дългосрочен ефект. Съществува значителен риск средствата за подпомагане да се превърнат в постоянна придобивка, която не е свързана с полагането на труд, вместо да е инвестиционно ориентирана или да финансира разходи за енергия и транспорт. Инвестициите, от друга страна, имат продължителен и допълващ ефект и са с решаващо значение за структурната промяна и прехода към климатично неутрална икономика.

4.14. ИСС препоръчва да се включат в обхвата на потенциалните бенефициери на Социалния фонд за климата и малките и средни предприятия, а не само микропредприятията. През 2020 г. МСП осигуряват над 74.3% от заетостта в България и аналогично на домакинствата те са изправени пред същите, дори в някои случаи и по-големи трудности и рискове по отношение на енергийните разходи. Допълнително МСП могат да бъдат съществен двигател за ефективно реализиране на инвестициите, попадащи в обхвата на Социалния фонд за климата, при което да се постигне по-осезаем синергичен ефект и справедлив преход.

4.15. ИСС подкрепя прилагането на **принципа на технологична неутралност** като крайъгълен камък на политиката в областта на климата. Различните технологии могат да бъдат успешни в различни случаи на използване и условия, които се различават значително в рамките на и между държавите членки. Това е специфично приложимо за автомобилния транспорт, където инфраструктурните условия и транспортните нужди са изключително разнообразни.

4.16. ИСС подкрепя реструктурирането на правната рамка на Съюза за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията. Но имайки предвид текущото състояние на националната инфраструктура и необходимите инвестиции за привеждането ѝ в съответствие с целевите стойности и изисквания, е необходимо преходът да се извършва предвидимо, като нарастването на облагането на горивата бъде стъпаловидно в следващите години, осигурявайки плавен преход за домакинствата и индустрията чрез прогнозируемост и планиране на разходите.

4.17. ИСС препоръчва акцизните ставки за горивата, които са определени като преходни (например LPG, пропан-бутан) и по-ниско емисионни, да бъдат преразгледани, като се определи по-дълъг преходен период за тях и се акцентира върху нискоемисионните горива като значим инструмент на намаляването на вредните емисии. Имайки предвид същественото намаляване на емисиите на страната през последните



години, е подходящо да се поиска дерогация при прилагането на втория компонент в акцизната ставка – емисиите CO<sup>2</sup> на енергийния продукт за следващите години. По този начин ще се предостави необходимото време за трансформиране на българската икономика и предприятията.

4.18. В националния План за възстановяване и устойчивост българското правителство предвижда специална програма за „Устойчиво селско стопанство“, включваща набор от мерки, насочени към цифровизация на земеделието за справяне с някои от тези предизвикателства. ИСС препоръчва тези усилия да бъдат допълнени с финансиране от други фондове с цел по-бързо въвеждане на новите технологии в земеделието, които показват явна тенденция за осигуряване на устойчиви земеделски практики. Пример за това е прецизното земеделие, при което в почвите се внасят значително по-малко химикали при подобрени добиви.

4.19. Основни предизвикателства за българския селскостопански сектор са непрекъснато влошаващите се производствени условия в резултат на изменението на климата, повишената конкуренция на пазара от вносни стоки и ограниченият достъп до пазари за малките земеделски стопани, които съставляват по-голямата част от регистрираните земеделски производители в страната. ИСС подчертава, че усилията за намаляване на емисиите от въглероден диоксид следва да бъдат съпроводени от засилени мерки за преодоляване на пречките и стимулиране на селското стопанство като ключов икономически сектор. Важно е да се насочат повече усилия към екофермерите, които прилагат иновативно биологично земеделие, къси вериги на доставка на храни, подпомагано от общността селско стопанство и преработка на храните в самите ферми. Тяхната дейност увеличава местно отглежданите храни, осигурява повече местни работни места и благоприятства прехода към екологично земеделие и стопански системи.<sup>13</sup>

4.20. ИСС отчита, че въглеродното земеделие ще осигури финансови стимули за участниците в биоикономиката за благоприятни за климата дейности, водещи до поглъщане и съхраняване на въглерод, като по този начин ще създаде нов източник на доходи и ще подпомогне земеделските стопани при адаптиране на дейността им към измененията на климата. Увеличената подкрепа за земеделските стопани по линия на ОСП и с други публични и частни средства може да улесни възприемането от страна на земеделските стопани и разширяването на мащаба на въглеродното земеделие. Разработването на пилотни инициативи на местно или регионално ниво с цел събиране на опит е от съществено значение за разширяването на знанията и разбирането на земеделските стопани за потенциалните ползи от прилагането на инициативите за улавяне на въглеродния диоксид.

4.21. ИСС подкрепя заявената от Европейската комисия в Новата стратегия на ЕС за горите за 2030 г.<sup>14</sup> позиция, че горите имат многостранно значение и съществен икономически, социален и екологичен потенциал. Стратегията определя централната и многофункционална роля на горите, както и приноса на горските стопани и цялата верига

---

<sup>13</sup> Аграрен атлас: факти и цифри за земеделската политика на ЕС. 2019. Фондация „Хайнрих Бюл“, Friends of the Earth Europe, BirdLife Europe & Central Asia, Брюксел/ Берлин, стр. 29 - <https://eu.boell.org/en/agriculture-atlas-2019-PDF>

<sup>14</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0572&from=EN>

за създаване на стойност в областта на горското стопанство за постигане на устойчива и неутрална по отношение на климата икономика до 2050 г., като същевременно се гарантира, че всички екосистеми са възстановени, устойчиви и адекватно защитени. Заложеният в стратегията подход към мониторинга, децентрализираното планиране и управление ще помогне да се гарантира, че горите могат да изпълняват тези многообразни функции при пълно зачитане на принципа на субсидиарност и компетентността на държавите членки.

4.22. ИСС подчертава важноста на формирането и поддържането на жизнени и многофункционални горски екосистеми, увеличаването на продуктивността на горите, подобряването на тяхната устойчивост на болести, вредители, природни бедствия и други биотични и абиотични фактори чрез целенасочени мерки в националната стратегия за развитие на горския сектор и горскостопанските планове, както и чрез целево субсидиране на устойчиви горскостопански дейности. Особено внимание следва да се обърне на проблемите, свързани със застаряването на горите в България.

4.23. ИСС обръща внимание на необходимостта от регулярна и ефективна работа на национално ниво на **Консултативен съвет по Европейския зелен пакт**<sup>15</sup> и в частност пакета предложения „Подготвени за цел 55“. Съветът би способствал за обмен на информация между държавните органи, научните среди и социалните партньори и за формулиране на позициите на Р България на базата на данни и оценка на въздействието и отчитане интересите на всички засегнати страни.

За осигуряване на адекватна, подробна и структурирана информация, анализи и изводи за екологичните, социалните, икономическите рискове и последици, произтичащи от прехода към климатична неутралност, ангажиментите по Европейския зелен пакт и конкретните ангажименти по пакета „Подготвени за цел 55“, Консултативният съвет трябва да бъде подпомогнат и да използва създадения за целта Институт за устойчив преход и развитие, както и да структурира специализирани работни групи, които да покриват функционално и експертно основните секторни и/или хоризонтални политики и приоритети, свързани с Европейския зелен пакт.

Специализираните групи могат да бъдат съответно:

- национални приоритети в областта на климата до 2030 - 2050 г.;
- чиста, достъпна и сигурна енергия;
- промишлена стратегия за чиста и кръгова икономика;
- устойчива и интелигентна мобилност, вкл. електрическа мобилност и водородни технологии;
- екологосъобразно строителство и инфраструктура;
- екологосъобразна селскостопанска политика – „От фермата до трапезата“;
- опазване на биологичното разнообразие, нулево замърсяване и нетоксична околна среда;
- научни изследвания, насърчаване на иновациите, образованието и обучението;
- социално ангажиран и справедлив преход;

---

<sup>15</sup> През 2020 г. бе създаден подобен съвет, който проведе само две редовни заседания - Постановление №86 от 30 април 2020 г. за създаване на консултативен съвет във връзка с Европейската зелена сделка - <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=147724>

- финансиране на прехода.

4.24. ИСС обръща внимание на необходимостта от съгласуваност между мерките, съставляващи пакета предложения „Подготвени за цел 55“ и оценка на кумулативния им ефект по отношение на заетостта, инвестициите и допълнителните разходи по икономически сектори. Частният сектор е заявявал своята ангажираност с постигането на поставените цели, но за това е необходима предвидима регулаторна рамка за осъществяване на инвестиции, изграждане на инфраструктура и създаване на качествени работни места.

/п/

**Зорница Русинова**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ**