

МЕРКИ, СВЪРЗАНИ С ПАЗАРА НА КВОТИ ЗА ЕМИСИИ ПАРНИКОВИ ГАЗОВЕ В РАМКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА СХЕМА ЗА ТЪРГОВИЯ С ЕМИСИИ

I. Законодателен аспект

През м. септември 2012 г. Европейската комисия (ЕК) предложи проект на Решение на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87/ЕО относно установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността (Директивата за ЕСТЕ). В проекторешението се уточнява, че при извънредни обстоятелства графикът за провеждане на търгове в рамките на даден период на търговия в Схемата може да бъде променян посредством изменение на Регламента относно търговете на квоти за емисии (ЕС № 1031/2010) с цел да се осигури правилно функциониране на пазара на квоти за емисии. Основна цел на предложеното Решение на ЕП и на Съвета е да се осигури *правно основание* и да се даде *изпълнително правомощие* на Комисията за последващи изменения на Регламента за търговете (ЕС) № 1031/2010 – в комитологична процедура. Комисията предлага отлагане на търгуването/пускането на пазара на 900 млн. квоти за края на третия период на търговия в рамките на ЕСТЕ (т.нар. „беклоудинг”)¹.

II. Ход на преговорите

Преговорите по двете предложения (*проекторешението за изменение на Директивата за ЕСТЕ и изменението на Регламента за търговете*) ще вървят успоредно, като проекторегламентът може да бъде гласуван в Комитета по изменение на климата (КИК) едва след приемане на правното му основание, т.е. след приемане на Решението. Същевременно, правното основание (*т.е. Решението за изменение на Директивата за ЕСТЕ*) не оправомощава Комисията директно да предприема мерки по нейна преценка – към такива може да се пристъпи само след одобряването им в Комитета по изменение на климата (*т.е. след изменение на Регламента за търговете*).

Гласуването на поправките по проекторешението в Комисията по околна среда, здравеопазване и безопасност на храните към Европейския парламент е насрочено за 19 февруари 2013 г., а пленарният вот е предвиден за 15 април 2013 г. От планирания график става ясно, че приемане на изменението на Тръжния регламент в комитологична процедура може да се очаква не по-рано от м. май т. г.

Предварителна позиция на Европейския парламент:

В своя резолюция от декември 2011 г. ЕП заявява амбициозен подход по отношение на мерките, които трябва да се предприемат, за да се гарантира, че въглеродният пазар в ЕСТЕ функционира по начин, стимулиращ инвестициите в нисковъглеродни технологии и подпомагащ изпълнението на целите на ЕС за намаляване на емисиите и смекчаване на климатичните изменения. Като изразява предпочитание към трайни структурни мерки, Парламентът предлага изтегляне от пазара на не по-малко от 1400 млн. квоти (*по възможност – перманентно, а не като временно решение*).

Количеството квоти за търгуване обаче се определя в комитологична процедура, при която участието на ЕП е относително ограничено – до правото на проверка за съответствие на предложения за приемане акт с правомощията, предоставени на

¹ Следва да се отбележи, че първоначалното предложение за изменение на Регламента за търговете, представено за *предварително обсъждане* в КИК през м. юли 2012 г., съдържаше три варианта на беклоудинг – на 400, 900, или 1200 млн. квоти, но впоследствие при оценката на въздействие на трите опции ЕК установява, че временното оттегляне на 900 млн. квоти би имало най-благоприятно и пропорционално въздействие върху пазара в Схемата.

Комисията чрез съответното правно основание. Затова може да се очаква, че ЕП ще упражни влиянието си максимално в **преговорите по Решението за изменение на ЕСТЕ**, което се приема в обикновена законодателна процедура (на съвместно решение със Съвета).

Водеща парламентарна комисия по досието е Комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните (ENVI), а становище по него представя Комисията по промишленост, изследвания и енергетика (ITRE). **Предварителният доклад на ENVI съдържа 42 предложения за изменения, които ще бъдат гласувани на 19 февруари т.г.** На 24 януари ITRE гласува становище (съдържащо 45 предложения за изменения) и **отхвърли предложението на ЕК с 42 гласа против, 18 – за и 11 въздържали се.** Според редица политически анализатори резултатът от вота в ITRE е бил очакван, но относително големият брой на въздържалите се показва, че е най-вероятно в пленарна зала той да бъде положителен.

Предварителни становища на държавите-членки:

Анализ на въглеродния пазар и оценка на въздействието на предложените законодателни мерки бяха публикувани от Европейската комисия през м. ноември 2012 г. Ирландското председателство ще се стреми към споразумение на първо четене с Европейския парламент по проекторешението за изменение на Директивата за ЕСТЕ.

От самото начало на преговорите **Полша зае твърда позиция против** предложеното изменение на Директивата с аргумента, че то се явява недопустима косвена намеса в пазара на квоти за емисии. По време на последните дискусии по досието, проведени в РГ по околна среда към Съвета на 25 януари т.г., **Полша потвърди позицията си. Великобритания** заяви, че **би подкрепила предложението при условие, че:**

- от пазара бъдат оттеглени 1,2 млрд. квоти (вместо предложените от ЕК 900 млн.), които да бъдат върнати обратно едва през 2021-2022 г.; и
- Комисията се ангажира с конкретен график за структурни мерки с дългосрочен ефект (напр. оттегляне на целия излишък от квоти на пазара), с което със сигурност да се повлияе на цената на квотите чрез създаване на трайно по-голямо търсене.

Франция и Германия все още не са формирали крайната си позиция за гласуване по проекторешението и принципно предпочитат структурни мерки с дългосрочен ефект.

Дания, Швеция, Белгия, Нидерландия, Португалия също предпочитат по-трайни структурни мерки за въглеродния пазар, но ще подкрепят предложението на Комисията като временно решение.

Испания, Австрия, Финландия, Словакия, Люксембург, Латвия, Словения, Естония са готови да подкрепят предложението, с някои допълнителни пояснения в текста. **Австрия** настоява мярката да е еднократна.

Румъния може да подкрепи предложението за Решение (като еднократна, временна мярка), но не е формирала окончателна позиция относно *количеството квоти*, които да бъдат оттеглени от пазара. Подобна позиция поддържат **Италия и Унгария.**

Гърция, Чехия и Кипър са скептични по отношение на предложената мярка, но са отворени за преговори.

България, Литва, Малта поддържат *резерва за проучване.*

При формиране позицията на България за гласуване по двата акта следва да се има предвид следното:

- 1) Може да се подходи с *подкрепа* за Решението, установяващо правно основание за мерки, свързани с графика на търговете, и да се гласува *против* конкретната мярка за беклоудинг в Комитета по изменение на климата (при този подход трябва да се настоява за изясняване текста на Решението по отношение на: „*извънредните*

обстоятелства”, налагащи предприемането на мерки; какво се разбира под „нормално функциониране на пазара”; както и относителното участие на държавите-членки в процеса);

- 2) Може да се заеме принципна позиция *против* двете законодателни предложения, с аргумента за недопустимост на косвената намеса в пазара на квоти;
- 3) Може да се подкрепят двете предложения, като в преговорите по изменението на Регламента за търговете страната ни настоява за оттегляне на *по-малко количество квоти от пазара* или *различен подход при връщането им*, каквато по предварителна (неформална) информация вероятно ще бъде позицията на **Италия, Румъния, Гърция, Словакия, Литва**. При тази опция следва да се има предвид, че в Комитета **Великобритания, Франция, Германия, Дания, Швеция, Белгия, Нидерландия** вероятно ще настояват за оттегляне на *по-голямо количество квоти* от пазара.

Който и подход да бъде избран, трябва да се отчете фактът, че при гласуване в Съвета при обикновена законодателна процедура законодателно предложение може евентуално да се отхвърли с т.нар. „блокиращо малцинство” (91 от 345 претеглени гласа), докато при комитологична процедура за приемането или отхвърлянето на дадено предложение е необходимо съответно квалифицирано мнозинство „за” или „против” (255 от 345 гласа)².

Предварителни становища на представители на промишлеността:

В хода на консултациите по предложените мерки ЕК е получила 147 становища от бизнес асоциации, неправителствени организации и граждани. Като цяло се е открило единно мнение, че ЕСТЕ е единственият надежден пазарен механизъм, подпомагащ постигането на целите на ЕС за намаляване на емисиите парникови газове от секторите в обхвата на Схемата *по разходо-ефективен начин*. Настоящата ситуация на въглеродния пазар, обаче, се различава значително от тази в края на 2008 г., когато е приет законодателният пакет „Климат и енергетика” и новите правила за функциониране на ЕСТЕ. Това налага предприемането на мерки за „оздравяване” на пазара, които да стимулират необходимите ниско-въглеродни инвестиции.

Част от заинтересованите страни – **предимно от енергийния сектор** и пряко ангажираните с инвестиции в ниско-въглеродни технологии и в търговията с емисии **Climate Markets and Investment Association (CMIA)** – са подкрепили предложените краткосрочни мерки, като същевременно са настояли за ускоряване приемането на *трайни решения* за структурни промени в Схемата (като напр. окончателното оттегляне на целия „излишък” квоти от пазара).

Няколко асоциации на енергийно-интензивни индустрии³ са изразили негативно становище по предложенията с аргумента, че използвайки новите си правомощия, Комисията може да се намесва на пазара на квоти и, като постига определена цена за тях, да влияе върху цената на електроенергията. Подобен подход на косвено влияние върху цената на енергията би създавало несигурност на пазара и може да доведе до намаляване на икономическата активност и до загуба на конкурентоспособност на европейските енергоемки отрасли в международен план. **В България** тази позиция се подкрепя от *Камарата на химическата промишленост, Федерацията на индустриалните енергийни консуматори и Асоциацията на металургичната индустрия*.

² Този начин на претегляне на гласовете за *блокиращо малцинство* и *квалифицирано мнозинство* ще важи до 1 ноември 2014 г., след което влиза в сила въведена от Лисабонския договор система на гласуване, основаваща се най-общо казано на населението на държавите-членки като процент от общото население на ЕС.

³ Европейският съвет на химическата промишленост **CEFIC**; Европейската асоциация на петролната индустрия **EUROPIA**; Асоциацията на производителите на стъкло в Европа **Glass Alliance Europe**.

Преобладаващо в становищата на гражданите е било опасението от рязко покачване цените на електрическата енергия вследствие увеличената цена на квотите, които операторите трябва да закупуват от 2013 г.

III. Идентификация на проблема и предложено краткосрочно решение

На 14 ноември 2012 г. ЕК публикува доклад относно функционирането на пазара на квоти за емисии на парникови газове и оценка на въздействието на предвидените законодателни мерки. Основните заключения в доклада за въглеродния пазар са, че икономическата криза, в комбинация с прекомерното използване на единици въглеродни емисии (генерирани по проекти „Съвместно изпълнение“ и „Чисто развитие“ на Протокола от Киото), са довели до натрупването на значителен излишък от квоти за емисии на парникови газове в Европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ).

Генерираният излишък е довел до драстичен спад в цената на квотите – от почти 30 евро към май 2008 г. до под 6 евро към ноември 2012 г. На последния общ търг на европейско ниво, проведен на 21 януари 2013 г., квотите са се търгували на средна цена 4,7 евро.

Съгласно анализа на ЕК през първите години на третия период на ЕСТЕ (2013 – 2020 г.) ще съществува предлагане, което многократно надхвърля търсенето. Ако не бъдат взети мерки за ограничаване на количеството квоти на пазара, излишъкът ще достигне 2 милиарда и ще продължи да съществува през целия трети период на ЕСТЕ, като се очаква цената на квотите да намалее допълнително.

Изводът е, че тази пазарна ситуация би обезсмислила ролята на ЕСТЕ като пазарен механизъм, подпомагащ постигането на целите за намаляване на емисиите от секторите в обхвата на Схемата, чрез стимулиране на инвестициите в ниско-въглеродни технологии.

За да подобри ефективността на ЕСТЕ в краткосрочен план, ЕК предлага от първите 3 години на третия период на ЕСТЕ да бъдат изтеглени 900 милиона квоти, които да бъдат върнати на пазара през 2019 и 2020 г.

Предложеният метод на беклоудинг е следният:⁴

- ⇒ 2013 г. – намаляване на търгуемите количества с 400 млн. квоти;
- ⇒ 2014 г. – намаляване на търгуемите количества с 300 млн. квоти;
- ⇒ 2015 г. – намаляване на търгуемите количества с 200 млн. квоти;
- ⇒ 2019 г. – увеличаване на търгуемите количества с 300 млн. квоти;
- ⇒ 2020 г. – увеличаване на търгуемите количества с 600 млн. квоти.

IV. Ценови ефект и въздействие на предложеното краткосрочно решение

Проблемът с цената на квотите има три аспекта: (1) приходи в бюджета, генерирани от продажбите на квоти, полагащи се на всяка държава-членка; (2) въздействие върху конкурентоспособността на отделните предприятия в ЕСТЕ, които съгласно новите правила на Схемата (в сила от 2013 г.) са задължени да закупуват определено количество квоти извън безплатно разпределените им; и (3) социален ефект вследствие покачване цената на електричеството.

⁴ В случай, че има забавяне в преговорите и изменението на Регламента за търговете не бъде прието до края на 2013 г., то изтегленото количество квоти през 2013 г. няма да е 400 милиона, както е планирано в предложението на ЕК, и ще се наложат съответни корекции на количествата в последващите години.

1. Ценови ефект и въздействие върху приходите в бюджета

Няколко компании, които следят и/или участват на европейския въглероден пазар предложиха свои анализи относно очаквания **ефект от прилагането на предложението на ЕК върху цената на квотите** (таблица 1). Две от тях имат прогнози за всяка година от периода 2013-2020 г., а две предлагат такива за първите години на третия период на ЕСТЕ:

Таблица 1:

Беклоудинг (900 млн.)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Thomson Reuters (евро/квота)	10	12	11	5	5	6	6	8
Barclays (евро/квота)	8,1	11,6	14,6	10	7,8	7	8,8	10
Bloomberg (евро/квота)	8,6	12,6	20					
Tschach Solutions (евро/квота)	13	23,5						
Средноаритметична прогноза (закр. стойности)	10	15	15	7,5	6	6,5	7	9

Същите компании предлагат и прогнози относно цената на европейските квоти, в случай че изтеглянето на квоти от пазара не се състои (таблица 2):

Таблица 2:

Без беклоудинг	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Thomson Reuters (евро/квота)	4	4	5	6	8	9	10	12 ✓
Barclays (евро/квота)	5,5	5	4,5	4,5	4,5	5	7	10 ✓
Bloomberg (евро/квота)	6,3	6,2	6,7					
Tschach Solutions (евро/квота)	4,5	8						
Средноаритметична прогноза (закр. стойности)	5	6	5	5	6	7	8,5	11 ✓

В оценката на въздействие Комисията прилага усреднени прогнози за цената на квотите в периода 2013-2015 г. (таблица 3) като уточнява, че те се базират на *реални цени 2008 г.*, докато прогнозите на финансовите компании са на база *номинални стойности* (с което се обяснява и разминаването в прогнозите за 2014 и 2015 г. спрямо тези на компаниите):

Таблица 3:

Прогнозни цени (ЕК)	2013	2014	2015
Прогнозни цени без беклоудинг (евро/квота)	5	5	5
Прогнозни цени при беклоудинг 900 млн. (евро/квота)	10	11	12

Анализите на ЕК са фокусирани върху въздействието на мярката през първите години на третия период на ЕСТЕ (2013-2015 г.), когато *прилагането или не* на беклоудинга ще има съществен ценови ефект. От прогнозните изчисления на всички компании е видно, че в

началото на периода ще се наблюдава осезаемо покачване на цените на квотите, последвано от постепенно намаляване с връщането на изтеглените от пазара квоти.

За края на периода (2019-2020 г.) прогнозните изчисления показват по-висока цена на квотите при неприлагане на беклоудинг.

По отношение на средния период (2016-2018 г.) следва да се отбележи, че ценовият ефект на беклоудинга е прогнозиран (от Thomson Reuters и Barclays) при допускането, че изтеглените квоти ще се връщат на пазара *в равни годишни количества от 2016 до 2020 г.* В този случай цените през средния период при прилагане или неприлагане на беклоудинга *не се различават съществено.* В предложението на Комисията е предвидено връщането да стане в края на периода (съответно 300 млн. през 2019 г. и 600 млн. през 2020 г.), когато се допуска, че излишъкът от квоти ще е изчерпан или значително намален в резултат от беклоудинга и търсенето ще е стабилизирано. По този начин според ЕК ще се постигне *по-плавен спад на цените след 2015 г.*

През целия трети период на търговия в ЕСТЕ **цената на въглеродните квоти ще се определя от редица фактори**, основни сред които ще са степента на възстановяване на европейската икономика от кризата и решенията, които ще вземат индивидуалните оператори в Схемата за ползването на излишъка от квотите си – за покриване на собствени ангажименти, или за продажба и, ако е второто – *кога и какво количество ще бъде предложено на пазара.* Това прави прогнозирането на ценовия ефект от една конкретна мярка като беклоудинга изключително трудно, тъй като трябва да се базира на редица несигурни прогнози и допускания.

В случай на забавяне на преговорите и, съответно, невъзможност за изтегляне на първия транш от 400 млн. квоти, както предлага Комисията (*което е твърде вероятен сценарий*), според анализаторите на въглеродния пазар **средната цена на квотите през 2013 г. се очаква да бъде около 5 евро.**

И при двата сценария – със или без беклоудинг – прогнозните цени остават **много по-ниски** от предвиденото в оценката на въздействие на законодателния пакет „Климат и енергетика”, приет в края на 2008 г. (*марж 15-39 евро за третия период на ЕСТЕ*).

Прилагайки посочените в таблица 3 по-горе прогнозни цени, ЕК предостави на министрите по време на Съвета по околна среда на 17 декември 2012 г. *предварителна, индикативна информация (root document)*⁵ относно квотите, **предназначени за продажба в периода 2013-2015 г., и съответно очакваните приходи на ниво ЕС** (таблица 4).

Таблица 4:

ЕС	2013	2014	2015	Общо 2013-2015
Първоначално разпределение на квоти за продажба (млн. квоти)	1056	1044	1092	3192
Разпределение след прилагане на дерогациите по чл. 10в от Директивата за ЕСТЕ (млн. квоти)	905	914	977	2796
Разпределение при прилагане на беклоудинг 900 млн. квоти (млн. квоти)	505	615	777	1897
Приходи от продажби без беклоудинг (млн. евро)	4523	4572	4886	13981
Приходи от продажби при беклоудинг 900 млн. квоти (млн. евро)	5054	6762	9322	21139

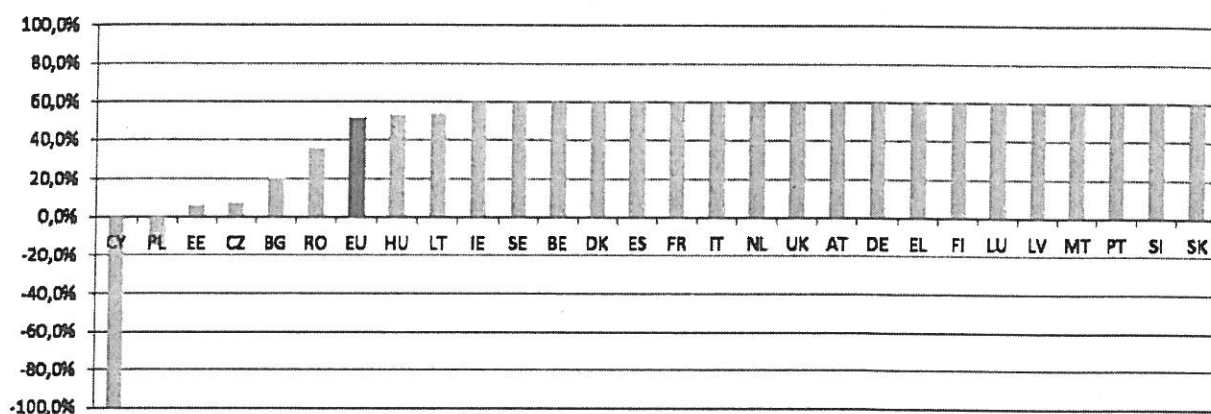
⁵ Приложен док. *Fiscal Impacts of Backloading 30-11-2012*. Данните са индикативни – до приключване на окончателните изчисления на квотите, подлежащи на *безплатно разпределение* съгласно Директивата за ЕСТЕ (вкл. тези по чл. 10в), които ще бъдат извадени от общия таван на квоти за разпределение.

Увеличаване (+) или намаляване (-) на приходите	12%	48%	91%	51%
---	-----	-----	-----	-----

От тези предварителни изчисления е видно, че очакваното **повишение на приходите на ниво ЕС** при прилагане на беклоудинг (900 млн. квоти) е **51%**.

За държавите-членки, които **не се възползват от дерогацията** за електропроизводствения сектор по член 10в от Директивата за ЕСТЕ, това **повишение** се изчислява на **59%** (вж. *индикативните данни по страни в док. Fiscal Impacts of Backloading 30-11-2012*).

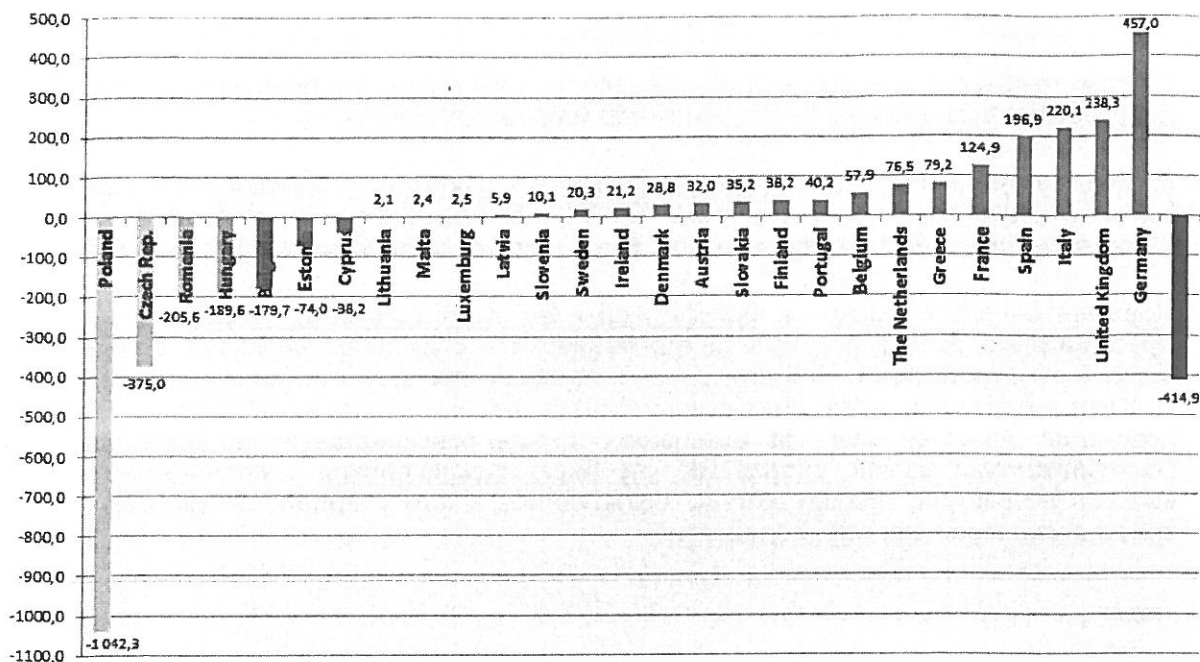
Държавите-членки, които са **бенефициенти на дерогацията по член 10в**, ще загубят приходи в бюджета вследствие на прилагането ѝ – с различен магнитут, в зависимост от обхвата на дерогацията. Най-потърпевши съгласно прогнозните данни на Комисията, ще са **Кипър и Полша**, които имат относително най-голям дял на инсталациите – предмет на дерогация по член 10в. За останалите страни-бенефициенти на дерогацията (вкл. **България**) тези загуби, според ЕК, **ще бъдат компенсирани** с повишаване цената на квотите вследствие прилагането на беклоудинга, което е видно от следната диаграма, представена в оценката на въздействие:



Успоредно с ЕК **Полша** предприе своя оценка на въздействието⁶, резултатите от която бяха представени на кратко на Съвета на министрите по околна среда през декември м.г. В анализа на полския Национален център за управление на емисиите КОViZE се твърди, че **всички ДЧ, договорили дерогация по член 10в на Директивата за ЕСТЕ**, ще загубят приходи в бюджета вследствие прилагането на беклоудинга. Най-потърпевши ще са **Полша, Кипър и Естония**, които имат относително най-голям дял на инсталациите – предмет на дерогация по член 10в. **На ниво ЕС** загубите на приходи в бюджетите се равняват на почти **415 млн. евро**, а най-печеливши от прилагането на беклоудинга биха били **Германия, Великобритания и Италия**.

Полша обяснява разминаването в резултатите от нейния анализ и този на Комисията с това, че оценките на ЕК са фокусирани върху началото на периода (2013-2015 г.), докато тези на КОViZE обхващат целия трети период на ЕСТЕ (2013-2020 г.) като така отчитат и **спада в цената на квотите** при връщането на изтеглените 900 млн. обратно на пазара. Анализът на КОViZE е представен в следната диаграма:

⁶ Анализ на полския Национален център за управление на емисиите КОViZE /док. PL AOB Explanatory Note 17 Dec 2012 ENVI-10 final annexes/



Source: The National Centre for Emissions Management, Poland

Независимо от разминаванията, и двата анализа – на ЕК и на Полша – стигат до извода, че държавите-членки, договорили дерогация по чл. 10в⁷, ще загубят приходи в бюджета вследствие прилагането ѝ, т.к. дерогацията намалява количеството квоти, което страната иначе би предоставила за тръжна продажба през третия период на ЕСТЕ.

Следва да се отбележи, че дерогацията по чл. 10в за електропроизводителите не е „безплатна“ и е обвързана с условие за определен обем инвестиции, равняващи се на количеството разпределени на инсталациите в обхвата на дерогацията квоти, умножено по прогнозна цена 15 евро (съгласно Насоките на Комисията за прилагане на дерогацията). В решенията на Комисията относно дерогациите на България, Румъния, Чехия и Унгария е предвидена възможност за преразглеждане размера на инвестициите, при определен процент отклонение на пазарната цена на квотите от прогнозната⁸.

От допускането, че цената на квотите, може да нарасне двойно вследствие прилагането на беклоудинг (900 млн. квоти) следва, че „натискът“ от страна на електропроизводствения сектор в тези държави-членки *против мярката* ще е значителен, за да се запази размерът на инвестициите в ниската им скала.

2. Въздействие върху секторите в ЕСТЕ

В оценката на въздействие ЕК изхожда принципно от презумпцията, че генериранят понастоящем излишък от квоти (*по предварителни изчисления – 788 млн., без енергийния сектор*), които операторите в Схемата имат право да пренесат в следващия период на търговия, ще им позволи да покрият голяма част от задълженията си с тези квоти, или да реализират печалби като ги продадат на по-висока цена при прилагане на беклоудинга.

⁷ Полша, Чехия, Румъния, Унгария, България, Литва, Естония и Кипър. Латвия и Малта, които също отговарят на критериите за дерогация, са избрали да не я прилагат.

⁸ При 10% отклонение според решенията за България, Чехия и Румъния. В проекторешението за Унгария (което все още не е прието) се допуска преразглеждане размера на инвестициите, ако пазарната цена е с 20% или повече по-ниска от прогнозната.

В тази презумпция обаче съществува голяма доза несигурност, тъй като към настоящия момент не е ясно какъв ще е точният размер на спестените през втория период на ЕСТЕ (2008-2012 г.) квоти, нито какво количество от този „излишък“ ще бъде пренесено в третия период и какво – използвано за покриване на текущите задължения или продадено. Яснота по въпроса ще има в началото на април 2013 г., след като инсталациите представят верифицираните си доклади за 2012 г. За България, направените *предварителни изчисления* показват, че до края на периода инсталациите в Схемата за търговия с емисии ще генерират излишък от общо 14 млн. квоти, но елементът на несигурност, посочен по-горе, важи и за тези прогнозни данни.

В оценката на въздействие ЕК подчертава още, че при липсата на правно обвързващо споразумение относно изменението на климата на глобално ниво, **почти всички сектори в Схемата са определени като „застрашени от изтичане на въглерод“ (carbon leakage)** и, съответно, са бенефициенти на *безплатно разпределение на квоти*. В допълнение, енергоемките отрасли, за които е преценено, че са изложени на риск от „изтичане на въглерод“ поради прехвърлянето на разходи по емисиите на парникови газове в цените на електроенергията (т.нар. „непреки разходи“), могат да се ползват от *държавна помощ при определени условия*⁹, с цел да се компенсират тези разходи. Прилагането на беклоудинга не засяга разпределението на безплатни квоти и количеството им ще остане непроменено. Същевременно, както е показано в анализа по-горе, и при двата сценария – със или без беклоудинг – прогнозните цени на квотите остават по-ниски от предвиденото в оценката на въздействие на законодателния пакет „Климат и енергетика“, приет в края на 2008 г., докато размерът на безплатно разпределените квоти остава непроменен.

Независимо от изложените в оценката на въздействие аргументи на Комисията обаче, **енергийно-интензивните сектори поддържат позиция „против“ беклоудинга, за да не се допуска покачване на цената на квотите**. Тази позиция е продиктувана предимно от факта, че съгласно хармонизираното безплатно разпределение на квоти (*бенчмаркинг*) инсталациите, които не попадат сред 10-те% най-енергийно ефективни в ЕС за съответния сектор, няма да получат 100% безплатни квоти и ще се налага да купуват част от тях.

Ситуацията в държавите-членки, договорили дерогация по чл. 10в за електропроизводствения сектор се усложнява допълнително от това, че енергоемките отрасли в тези страни не биха могли да се ползват от максималния размер финансови облекчения за т.нар. „непреки разходи“ съгласно чл. 10а, пар. 6 от Директивата, тъй като предоставената вече дерогация по чл. 10в се счита за държавна помощ съгласно съответните Насоки на Комисията от 6 юни 2012 г.¹⁰

По предварителни прогнозни анализи – повечето инсталации в България ще се налага да купуват част от квотите си – в периода след 2015 г., след изчерпване на „излишъците“.

3. Социален ефект

Социалният ефект от беклоудинга се обвързва с **въздействието му върху цената на електроенергията и социалната поносимост на това въздействие**, което ще варира значително в различните държави-членки – в зависимост от *нивото на вече прилаганите цени*, както и от това дали се ползва *дерогация по член 10в за електропроизводствения сектор*.

Изводите в оценката на въздействие са общии за ЕС и не засягат поотделно държавите-членки. Изрично се подчертава, че цената на електроенергията през следващите години няма да бъде повлияна единствено от мерките в Схемата и цената на въглеродните квоти. Конкретно за беклоудинга се отбелязва, че въздействието му върху цената на

⁹ Съгласно чл. 10а, пар. 6 от Директивата за ЕСТЕ.

¹⁰ Насоки относно определени мерки за държавна помощ в контекста на схемата за търговия с квоти за емисии на парников газ след 2012 година (ОВ 2012/С 158/04)

електроенергията би било *временно*, изразяващо се в известно покачване в началото на периода и спад впоследствие, с връщането на изтеглените квоти обратно на пазара. В допълнение, в оценката се отбелязва и възможността (предвидена в Директивата за ЕСТЕ) **негативните социални ефекти от прилагането на търговията с квоти за емисии да се компенсират** от съответните приходи, предназначени за целево разходване за намаляване на емисиите.

От друга страна, при преценката на социалното въздействие не трябва да се пренебрегва **положителният ефект от прилагането на търговията с емисии като пазарен механизъм**, а именно – стимулиране на инвестициите в по-чиста и нисковъглеродна икономика, в научни изследвания и иновативни технологии, както и в мерки за енергийна ефективност.

V. Ефект върху приходите от продажба на квоти за България

През третия период на ЕСТЕ на България се полагат **2,7%** от общото количество квоти, което ще бъде предоставено за тръжна продажба от всички държави-членки на ЕС. Съгласно Директива 2003/87/ЕО и информация, предоставена от ЕК, **71%** от генерираните приходи от продажбата на това количество квоти следва да бъдат използвани за финансирането на „зелени проекти“, а останалите **29%** - разпределени към държавния бюджет. Част от приходите може също да се използват за смекчаване на социалния ефект от очакваното повишаване на цените на електричеството.

На този етап все още не е ясно реално точно на колко квоти са равни тези **2,7%**, но по **предварителни оценки на ЕК** (вж. *индикативните данни по страни в док. Fiscal Impacts of Backloading 30-11-2012*), те са както следва (таблица 5):

Таблица 5:

България	2013	2014	2015	Общо 2013-2015
Първоначално разпределение на квоти за продажба (млн. квоти)	28,8	28,5	29,8	87,2
Разпределение след прилагане на дерогациите по чл. 10в от Директивата за ЕСТЕ (млн. квоти)	15,3	16,9	20,1	52,3
Разпределение при прилагане на беклоудинг 900 млн. квоти (млн. квоти)	4,4	8,7	14,7	27,8
Приходи от продажби без беклоудинг (млн. евро)	76,5	84,5	100,7	261,7
Приходи от продажби при беклоудинг (млн. евро)	43,7	95,8	176,1	315,6
Увеличаване (+) или намаляване (-) на приходите	-43%	13%	75%	21%

В своя анализ относно ефекта, който изтеглянето на 900 млн. квоти от пазара ще окаже върху приходите от продажбата на квоти, **Полша представя по-различна картина**. В документа на полския Национален център за управление на емисиите КОBiZE е предоставена информация относно количеството квоти, които биха се полагали за тръжна продажба на държавите-членки за целия трети период на ЕСТЕ. **Прогнозните данни за България са следните** (таблица 6):

Таблица 6:

	2013 (млн. квоти)	2014 (млн. квоти)	2015 (млн. квоти)	2016 (млн. квоти)	2017 (млн. квоти)	2018 (млн. квоти)	2019 (млн. квоти)	2020 (млн. квоти)	2013- 2020 (млн. квоти)
Без изтегляне на 900 млн. квоти	15,3	16,9	20,1	21,8	23,4	25,2	26,6	28,2	177,4
С изтегляне на 900 млн. квоти	4,4	8,7	14,7	21,8	23,4	25,2	34,8	44,6	177,4

Съгласно прогнозите на ЕК, при прилагане на беклоудинга (900 млн. квоти) България ще **увеличи приходите си от продажбата на квоти за периода 2013-2015 г. с 21%, или около 315,6 млн. евро** (вж. таблица 5 и диаграмата на стр. 7).

Съгласно изчисленията на Полша, България ще **изгуби 179,7 млн. евро за целия трети период на ЕСТЕ**, ако предложено от ЕК изтегляне на квоти от пазара се състои (вж. диаграмата на стр. 8).

ЕК не приема тези изчисления с мотива, че те се основават на „нереални“ цени на квотите, изчислени на базата на усреднени стойности от цифрите, предоставени от две от компаниите. Освен това точното количество квоти за разпределение чрез търг също на настоящия етап е трудно да се изчисли за целия трети период на ЕСТЕ и се базира на несигурни прогнозни данни.

МОСВ предприе собствени анализи въз основа на данните, представени от ЕК и Полша в техните предварителни оценки, както и на ценовите прогнози на четирите компании, представени в т. IV.1 по-горе. На базата на тази информация беше възможно да се изчислят 6 възможни ефекта на предложението на ЕК върху приходите от тръжната продажба на квоти за България – 2 за целия период и 4 за първите години.

Съгласно прогнозите на *Barclays*, България може да **спечели 623 млн. евро за целия трети период** на ЕСТЕ, ако изтеглянето на 900 млн. квоти се състои. Съгласно *Thomson Reuters* държавата може да **изгуби 125 млн. евро за целия период**. Усреднената прогноза показва **увеличаване на приходите за България в размер на 249 млн. евро**.

В краткосрочен план – 2013-2015 г. – прогнозите и на четирите компании (както и на ЕК) предвиждат **общо покачване на приходите за България** (таблица 7):

Таблица 7:

Компания	Увеличаване на прихода за България през 2013-2015 г.
Thomson Reuters	80,4 милиона Евро
Barclays	91,7 милиона Евро
Bloomberg	105,1 милиона Евро
Tschach Solutions	57,7 милиона Евро

Въпреки цялостното увеличение на приходите в периода 2013-2015 г., всички изчисления показват, че **при прилагането на беклоудинга**, както е предложен от ЕК, **България ще получи по-малко приходи през 2013 г.** Причината за това е *от една страна* предвиденото изтегляне на 400 млн. квоти през тази година и, *от друга страна* – дерогацията по член 10в от Директива 2003/87/ЕО, при която през 2013 г. 70% от квотите за електропроизводствения сектор ще бъдат разпределени безплатно, вместо да се предоставят за тръжна продажба.

Прогнозите на четирите компании относно загубите за 2013 г. са следните (таблица 8):

Таблица 8:

Компания	Загуба на приход за България през 2013 г.
Thomson Reuters	17,4 млн. евро
Barclays	48,7 млн. евро
Bloomberg	58,8 млн. евро
Tschach Solutions	11,9 млн. евро

VI. Ефект върху цените на електрическа енергия в България

При окончателно одобрение¹¹ на заявлението на България относно прилагане на временна дерогация за енергийния сектор в страната, **23 инсталации** за генериране на електроенергия ще се възползват от временно безплатно разпределение на квоти в общ максимален размер **54,1 млн. квоти**, разпределени съгласно критериите по член 10а на Директивата. Тази възможност, установена с член 10в от Директивата за ЕСТЕ, се предоставя при определени условия, на които отговарят 10 държави-членки на ЕС. Осем от тях са решили да се възползват от нея (*вж. бел.под линия 7*). Енергийният сектор във всички останали страни в ЕС започва да си купува 100% от необходимите квоти от 2013 г.

Както е отбелязано в т. IV.1 по-горе, ползването на дерогация не е „безплатно“ за електропроизводителите, а ги ангажира с определен размер инвестиции. Съгласно Националния инвестиционен план към заявлението на България, тези инвестиции се равняват на около **800 млн. евро**. Следва изводът, че новите правила на ЕСТЕ ще се отразят върху цената на електроенергията за крайните потребители в еднаква степен, независимо от това дали ще се ползва дерогация или не. Прилагането ѝ, обаче, ще се отрази в *по-плавен ръст на цените*, при което ще бъдат значително смекчени както социалният ефект на повишаването им, така и въздействието върху развитието на националната икономика.

От друга страна – от анализите, представени в т. I и II по-горе е видно, че дерогацията по чл. 10в ще въздейства в по-малка или по-голяма степен върху **очакваните приходи в бюджета от продажба на квоти**, както и върху възможността за **финансова подкрепа от страна на държавата за енергоемките отрасли**. Предизвикателството е да се намери баланс в тези разнородни по своя характер, но взаимосвързани въздействия.

Съгласно анализи на МИЕТ¹² – и при двата сценария цената на електроенергията през 2020 г. ще достигне идентични нива (от порядъка на 55 евро/МВтч), но се открояват следните съществени разлики:

¹¹ Решението на ЕК от 6 юли 2012 г. се отнася до оценката на заявлението на България според критериите, определени в чл.10в от Директивата за ЕСТЕ и съответните правила за прилагането му, приети с Решение на Комисията от 29 март 2011 г. Понастоящем се извършва преценка за съответствие на заявлението с правилата за държавна помощ, която се очаква да приключи в началото на 2013 г. Едва след това заявлението на България може да се счита за *окончателно одобрено*.

¹² Изготвени във връзка с искане за информация от страна на ЕК по заявлението на България за дерогация.

- **Без дерогация** – цената на електроенергията се повишава *рязко* – с 24% през 2014 и 7,25% през 2015 г. Това означава, че независимо от равнищата на цените на квотите за емисии, цената на електроенергията в България ще се приближи още през 2015 г. до тези, отчетени в по-богатите държави на ЕС-27.
- **С прилагане на дерогация** – цената на електроенергията се повишава *постепенно* – с 12% през 2013 г. и 7% през 2015 г., като за останалите години до 2019 г. включително, средното увеличение е с около 2%. Това означава, че ще се даде възможност за постепенно адаптиране към повишаването на нивото на разходите за производство на електрическа енергия и ще се намали рискът от влошаване на конкурентоспособността на българската икономика.

Този сравнителен анализ е извършен на база средна цена за производство на електрическата енергия към 1 юли 2011 г. Разходите за изкупуване на разрешения за емисии CO₂ са изчислени при цена 13,6 евро/тон за периода 2010-2014 г. и 18,7 евро/тон за периода 2015-2019 г. Следва да се отбележи, че **тези нива на цените на квотите са по-високи, отколкото прогнозните при евентуално прилагане на беклоудинг**. От тази гледна точка конкретната мярка (изтегляне на 900 млн. квоти от пазара) няма да окаже *пряко* въздействие върху прогнозираното покачване на цените на електрическата енергия в България до 2020 г.

Очакваният *косвен* ефект от беклоудинга, при прилагане на дерогацията по член 10в, е свързан с размера на инвестициите, които от своя страна са обвързани с пазарната цена на квотите (*вж. още коментарите по този въпрос в т. IV.1*).

Евентуално рязко повишение на цените на квотите за периода 2013 – 2015 г. би оказало влияние върху плавното повишение на цената на електроенергията, което се цели с дерогацията, тъй като около 40 % от квотите електропроизводства няма да получават безплатно, а ще трябва да закупуват още от 2013 г

Съгласно Решението на ЕК от 6 юли 2012 г.¹³ (мотив 12 в преамбюла) – в случай, че има отклонение в реалната им пазарна стойност с повече от 10% спрямо предвиденото в Националния план за инвестиции (15 евро), България може да използва *референтна пазарна стойност*, която се определя до 1 юли всяка година и се основава на средното аритметично от сделките, регистрирани от юли на предходната година до юни на текущата.

Съответно – **колкото е по-ниска пазарната стойност на квотите, толкова по-малък остава размерът на инвестициите** за модернизиране на електропроизводствения сектор – което би следвало да рефлектира и върху степента на повишаване цената на електрическата енергия до 2020 г.

* * *

¹³ Решение на Комисията относно заявлението по член 10в, параграф 5 от Директива 2003/87/ЕО за преходно безплатно разпределяне на квоти за модернизирането на производството на електроенергия, нотифицирано от България.

Изводи:

- ⇒ България трябва да приеме позиция и подход за преговорите по предложените от ЕК мерки, свързани с пазара на квоти за емисии парникови газове в рамките на Европейската схема за търговия с емисии, преди гласуване на изменението на Директивата за ЕСТЕ в ENVI на 19 февруари 2013 г.
- ⇒ Мерките, предложени от ЕК (т.нар. *беклоудинг*), се налагат от настоящата ситуация на въглеродния пазар – прекалено ниска цена на квотите за емисии поради предлагане, което значително надхвърля търсенето. При тази ситуация се обезсмисля ролята на ЕСТЕ като пазарен механизъм, подпомагащ постигането на целите за намаляване на емисиите от секторите в обхвата на Схемата, чрез стимулиране на инвестициите в ниско-въглеродни технологии.
- ⇒ Предизвикателството е да се намери баланс в разнородни по своя характер, но взаимосвързани въздействия на предложените мерки върху: (1) приходите в бюджета във време на криза; (2) конкурентоспособността на икономиката; (3) цената на електроенергията и социалната поносимост на това въздействие.
- ⇒ През целия трети период на търговия в ЕСТЕ цената на въглеродните квоти ще се определя от редица фактори, основни сред които ще са степента на възстановяване на европейската икономика от кризата и решенията, които ще вземат индивидуалните оператори в Схемата за ползването на излишъка от квотите.
- ⇒ Прогнозните изчисления на всички анализатори на въглеродния пазар показват, че при прилагане на беклоудинга в началото на периода (2013-2015 г.) ще се наблюдава осезаемо покачване на цените на квотите, последвано от постепенно намаляване с връщането на изтеглените от пазара квоти.
- ⇒ И при двата сценария – със или без беклоудинг – прогнозните цени остават много по-ниски от предвиденото в оценката на въздействие на законодателния пакет „Климат и енергетика”, приет в края на 2008 г. (*марж 15-39 евро за третия период на ЕСТЕ*).
- ⇒ При настоящата конфигурация при гласуването най-вероятно предложението на ЕК ще бъде прието, дори ако България гласува против.
- ⇒ По отношение на приходите в бюджета:
 - Прогнозираното повишение на приходите на ниво ЕС при прилагане на беклоудинг (900 млн. квоти) е **51%**;
 - За държавите-членки, които не се възползват от дерогацията за електропроизводствения сектор по член 10в от Директивата за ЕСТЕ, това повишение се изчислява на **59%**;
 - Държавите-членки, договорили дерогация по чл. 10в, ще загубят приходи в бюджета вследствие прилагането ѝ, т.к. дерогацията намалява количеството квоти, което страната иначе би предоставила за тръжна продажба през третия период на ЕСТЕ;
 - С изключение на Кипър и Полша, обаче, за останалите страни-бенефициенти на дерогацията (вкл. **България**) тези загуби се очаква да бъдат компенсирани с повишаване цената на квотите вследствие прилагането на беклоудинга;
 - Усреднената прогноза показва общо покачване на приходите за България за целия трети период на ЕСТЕ, както и в краткосрочен план (2013-2015 г.). Осезаемо намаляване на приходите в резултат от беклоудинга и прилагането на член 10в в България ще се наблюдава през 2013 г.

⇒ По отношение на засегнатите сектори:

- Почти всички сектори в ЕСТЕ са определени като „застрашени от изтичане на въглерод“ (*carbon leakage*) и, съответно, са бенефициенти на 100 % безплатно разпределение на квоти ;
- Прилагането на беклоудинга не засяга разпределението на безплатни квоти и количеството им ще остане непроменено;
- Съгласно чл. 10а, параграф 13 от Директива 2009/29/ЕО списъкът с **отраслите, застрашени от изтичане на въглерод**, се определя до 31 декември 2009 г., а след това се обновява на всеки 5 години, т.е. **до края на 2014 г. ще бъде одобрен нов списък**. При настоящите цени на квотите има голяма вероятност много от секторите да бъдат извадени от него.
- **И при двата сценария – със или без беклоудинг** – прогнозните цени на квотите остават по-ниски от предвиденото в оценката на въздействие на законодателния пакет „Климат и енергетика“, приет в края на 2008 г., докато размерът на безплатно разпределените квоти остава непроменен;
- Операторите в Схемата имат право да пренесат в следващия период на търговия **генерираният понастоящем „излишък“ от квоти** – това ще им позволи да покрият част от задълженията си с тези квоти, или да реализират печалби като ги продадат на по-висока цена при прилагане на беклоудинга;
- Инсталациите, които не попадат сред 10% от най-енергоефективните в ЕС, ще трябва да купуват известно количество квоти, въпреки че са „застрашени от изтичане на въглерод“. При прилагане на беклоудинга и изчерпване на евентуално генерираните от тях излишък от предходния период, те ще трябва да закупуват тези квоти на по-висока цена;
- При прилагане на беклоудинга отрасли, които ползват електроенергия, а не топлина (*например преработката на цветни и черни метали*), ще бъдат в неблагоприятна ситуация в началото на периода поради повишаването на цените на електроенергията.

⇒ По отношение на социалния ефект:

- Въздействието на беклоудинга върху цената на електроенергията би било временно, изразяващо се в известно покачване в началото на периода и спад впоследствие, с връщането на изтеглените квоти обратно на пазара.
- Евентуално рязко повишение на цените на квотите за периода 2013 – 2015 г. би оказало влияние върху плавното повишение на цената на електроенергията, което се цели с дерогацията, тъй като около 40 % от квотите електропроизводствата няма да получават безплатно, а ще трябва да закупуват още от 2013 г.
- В Директивата за ЕСТЕ е предвидена възможност **негативните социални ефекти от прилагането на търговията с квоти за емисии да се компенсират** от съответните приходи, предназначени за целево разходване;
- Конкретната мярка (изтегляне на 900 млн. квоти от пазара) **няма да окаже пряко въздействие върху прогнозираното покачване на цените на електрическата енергия в България до 2020 г.** (съгласно заявлението за дерогация по член 10в);
- Очакваният **косвен ефект от беклоудинга**, при прилагане на дерогацията по член 10в, е свързан с размера на инвестициите, които от своя страна са обвързани с пазарната цена на квотите (колкото е по-ниска пазарната стойност на квотите, толкова по-малък остава размерът на инвестициите за модернизирани на електропроизводствения сектор).

Изготвили: Светлана Жекова, съветник по околна среда и изменение на климата в ППРБЕС, Боряна Каменова, директор, дирекция „ПИК“, МОСВ и Владислав Драмалиев, експерт в дирекция „ПИК“, МОСВ

