



## БОРБА С ИЗМЕНЕНИЕТО НА КЛИМАТА

Европейският съюз е сред водещите значими икономики, когато става въпрос за справяне с емисиите на парникови газове. През 2020 г. [емисиите на парникови газове в ЕС бяха намалени с 31%](#) спрямо нивата от 1990 г., като това беше най-ниското им равнище за 30 години и надхвърли целта на ЕС съгласно Протокола от Киото за намаляване на емисиите с 20% до 2020 г. През 2019 г. Комисията представи Европейския зелен пакт и сега предлага набор от мерки за постигане на още по-амбициозната цел на ЕС да намали емисиите на парникови газове до 55% до 2030 г. и да декарбонизира икономиката си до 2050 г. в съответствие с Парижкото споразумение.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ И ЦЕЛИ

Съгласно член 191 от ДФЕС борбата с изменението на климата е изрична цел на политиката на ЕС в областта на околната среда.

### ОБЩ КОНТЕКСТ

Човешките дейности като използването на изкопаеми горива, обезлесяването и селското стопанство водят до емисии на парникови газове като въглероден диоксид (CO<sub>2</sub>), метан (CH<sub>4</sub>), двуазотен оксид (N<sub>2</sub>O) и флуоровъглеродороди. Тези парникови газове улавят топлината, която се излъчва от земната повърхност, и ѝ пречат да се освободи в космическото пространство, като причиняват по този начин глобално затопляне. Според [шестия обобщаващ доклад относно изменението на климата](#) на Междуправителствения комитет по изменение на климата (МКИК), публикуван през март 2023 г., най-добрите оценки за повишаването на средната глобална температура до края на века варират от 1,4°C до 4,4°C.

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



През 2006 г. в доклада на Стърн се излага тезата, че управлението на глобалното затопляне би струвало 1% от световния БВП годишно, докато бездействието би струвало най-малко 5%, а в най-лошия случай – до 20% от световния БВП. Следователно ще бъде необходимо да се инвестира само малка част от общия световен БВП в нисковъглеродна икономика, а борбата срещу изменението на климата на свой ред ще доведе до много по-големи нетни ползи.

Протоколът от Киото беше първият международен договор, който определи правно обвързващи цели за намаляване на емисиите на парникови газове. Той беше приет на 11 декември 1997 г. и влезе в сила през 2005 г. Протоколът беше ратифициран от 192 страни по него и представлява историческо международно споразумение за борба с изменението на климата. Той обвързва индустриализираните държави със задължението да намалят своите емисии на парникови газове в съответствие с договорените индивидуални цели съгласно принципа „обща, но разграничена отговорност и съответен капацитет“. Първото всеобщо споразумение за борба с изменението на климата беше прието през декември 2015 г. в Париж по време на 21-вата конференция на страните (COP21) по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата. Целта му е да задържи повишаването на температурата в световен мащаб значително под 2°C, като същевременно се полагат усилия за ограничаване на това повишаване до 1,5°C над равнищата от преиндустриалния период. За изпълнението на тази цел страните по Рамковата конвенция се стремят да определят в световен план възможно най-бързо горни граници на емисиите на парникови газове и през втората половина на настоящия век да постигнат нулеви нетни емисии. Финансовите потоци трябва да бъдат съгласувани с тези цели. За първи път всички страни по Рамковата конвенция трябва да полагат амбициозни усилия за намаляване на своите емисии на парникови газове, като следват принципа на „обща, но разграничена отговорност и съответен капацитет“, т.е. в съответствие със своите индивидуални обстоятелства и налични възможности. От тях се изисква да актуализират своите планове за действие в областта на климата („национално определени приноси“) на всеки пет години и да ги съобщават по прозрачен начин. На най-уязвимите и най-слабо развитите държави, както и на малките островни развиващи се страни, ще бъде осигурена подкрепа с финансови средства и със средства за изграждане на капацитет. Адаптирането (например опазването на водните ресурси, редуването на културите, публичното планиране и повишаването на осведомеността, увеличаването на височината на дигите, преместването на пристанища и др.) и смекчаването на последиците (например увеличаването на използваната енергия от възобновяеми източници, насърчаването на промяна в поведението и др.) са признати за глобални предизвикателства, наред със справянето със „загубите и щетите“, свързани с неблагоприятните последици от изменението на климата. За ратифицирането на Парижкото споразумение бяха необходими поне 55 страни по него, чиито емисии на парникови газове да представляват най-малко 55% от общите емисии на парникови газове в световен мащаб. ЕС ратифицира официално Парижкото споразумение на 5 октомври 2016 г., което позволи то да влезе в сила на 4 ноември 2016 г.



## ЦЕЛИ И ПОСТИЖЕНИЯ

### А. Усилия на ЕС за борба с изменението на климата

Чрез своята рамка в областта на климата и енергетиката до 2030 г., договорена през 2014 г. преди Парижкото споразумение, ЕС се ангажира със следните цели, които да бъдат постигнати до 2030 г.: намаляване на емисиите на парникови газове с поне 40% под нивата от 1990 г., подобряване на енергийната ефективност с 32,5% и увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници до 32% от крайното потребление. Рамката за 2030 г. представлява последващи действия във връзка с целите на ЕС „20–20–20“, договорени през 2007 г. от лидерите на ЕС за 2020 г.: Намаляване на емисиите на парникови газове с 20%, увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници в крайното потребление на енергия с 20% и намаляване на общото първично енергийно потребление в ЕС с 20% (всички в сравнение с нивата от 1990 г.). Всички тези цели бяха отразени в обвързващи законодателни мерки, които бяха свързани и с целите на ЕС по Протокола от Киото.

[Системата на ЕС за търговия с емисии \(СТЕ\)](#), която е първият и понастоящем най-големият международен пазар на въглеродни емисии, представлява ключов инструмент в политиката на ЕС за борба с изменението на климата. Създадена през 2005 г., СТЕ се основава на принципа за ограничаване и търговия с емисии: определен е „лимит“ на общото количество на емисиите на парникови газове, които може да се отделят от инсталациите (заводи, електроцентрали и др.), включени в системата, чийто брой е над 11 000. Всяка инсталация купува или получава „квоти за емисии“, продавани чрез търг от държавите членки. Тези кредити, всеки от които съответства на един тон CO<sub>2</sub>, може да се търгуват и с други инсталации, ако не се използват. С течение на времето общият брой на квотите постепенно се намалява. Два фонда – фонд за модернизация и фонд за иновации – спомагат да се подобряват енергийните системи в държавите членки с по-ниски доходи и да се насърчават иновациите чрез финансиране на проекти за възобновяема енергия и за улавяне и съхранение на въглеродния диоксид, както и на проекти с ниски въглеродни емисии. Емисиите от сектора на въздухоплаването също са обхванати от СТЕ, обаче съществуващото [изключение за междуконтиненталните полети](#) беше удължено до края на 2023 г., когато е предвидено да започне първата фаза на Схемата за намаляване и компенсирание на въглеродните емисии в международното въздухоплаване (CORSA) на Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО). [Швейцария и ЕС се споразумяха да свържат своите системи за търговия с емисии.](#)

За емисиите от сектори, които не са обхванати от СТЕ (например пътен транспорт, отпадъци, селско стопанство и строителство), се прилагат задължителни годишни цели за намаление на емисиите на парникови газове за всяка държава членка, определени в [Регламента за разпределяне на усилията](#). Парламентът и Съветът се договориха относно минимални цели за периода 2021 – 2030 г., които да спомогнат за постигането на целта на ЕС за намаляване на парниковите газове



от тези сектори с 30% спрямо 2005 г. и да допринесат за постигането на целите на Парижкото споразумение. Освен това за първи път всяка държава членка трябва да гарантира, че емисиите от [земеползването, промените в земеползването и горското стопанство](#) не надвишават поглъщанията. С други думи горите, обработваемите земи и пасищата трябва да бъдат управлявани по устойчив начин, за да поглъщат от атмосферата колкото е възможно повече емисии на парникови газове, най-малкото колкото са емисиите, отделяни в същия сектор („правило за неутрален или положителен баланс“), като така дават съществен принос в борбата с изменението на климата.

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

С извършеното през 2018 г. преразглеждане на [Директивата за енергийната ефективност](#) се определя цел за енергийна ефективност от 32,5% за ЕС до 2030 г. (изчислена с помощта на базовия сценарий за 2007 г.), с клауза за преразглеждане във възходяща посока в срок до 2023 г. Освен това преразгледаната [Директива относно енергийните характеристики на сградите](#), приета през май 2018 г., включва мерки за ускоряване на темпа на саниране на сгради и преминаване към по-енергийноефективни системи и интелигентни системи за управление на енергията.

Освен това за първи път с [Регламента относно управлението](#) се прилага прозрачен процес на управление с цел проследяване на напредъка към постигане на целите на Енергийния съюз и действията в областта на климата, включително мониторинг и правила за докладване. Държавите членки са задължени да приемат интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата за периода 2021 – 2030 г. През септември 2020 г. Комисията [направи преглед на окончателните национални планове](#) и потвърди, че като цяло те съответстват на целите на Съюза за 2030 г., с изключение на енергийната ефективност, по отношение на която целите за 2030 г. остават недостатъчно амбициозни. Процесът на управление също така дава възможност плановете да бъдат актуализирани на всеки две години, за да се отразява опитът и да бъдат извлечени ползи от новите възможности за остатъка от десетилетието.

[Технологията за улавяне и съхранение на въглерод](#) отделя CO<sub>2</sub> от атмосферните емисии (получени от производствените процеси), компресира CO<sub>2</sub> и го транспортира до място, където може да бъде съхраняван. Според Междуправителствения комитет по изменение на климата този процес би могъл да отстранява между 80 – 90% от емисиите на CO<sub>2</sub> от работещи с изкопаеми



горива електроцентрали. Прилагането на предвидените демонстрационни проекти в Европа се оказва обаче по-трудно от първоначално очакваното, като една от главните пречки представляват високите разходи .

Новите леки пътнически автомобили, регистрирани в ЕС, трябва да отговарят на [стандартите за емисии на CO<sub>2</sub>](#), които определят цел за автомобилния парк на целия ЕС от 95 г/км за автомобилите, считано от 2021 г. За да се стимулира промишлеността да инвестира в нови технологии, може да се използват „суперкредити“, при които най-чистите автомобили от предлаганата от всеки производител гама се считат за повече от един автомобил при изчисляването на средните специфични емисии на CO<sub>2</sub>.

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

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

Вследствие на забраните на флуорохлоровъглеродите (CFCs) през 80-те години на миналия век, за да се спре изтъняването на озоновия слой, в настоящия момент се използват флуорсъдържащи газове като заместители в редица промишлени приложения като климатични и хладилни системи, тъй като те не увреждат озоновия слой. Те обаче може да имат потенциал за глобално затопляне до 25 000 пъти по-висок от този на CO<sub>2</sub>. Поради това ЕС предприе мерки за контрол на използването на [флуорсъдържащи газове](#) и забрана на употребата им в новите климатични уреди и хладилниците до 2022 – 2025 г., като по този начин се пристъпи към постепенно премахване в световен мащаб.

## **Б. Европейският зелен пакт**

На 11 декември 2019 г. Комисията представи [Европейския зелен пакт](#), амбициозен пакет от планирани мерки, имащи за цел да направят възможно за ЕС да постигне въглеродна неутралност до 2050 г. Мерките, придружени от [пътна карта за ключови действия](#), варират от амбициозни съкращения на емисиите и инвестиране в авангардни научни изследвания и иновации до опазване на околната среда в Европа. Подплатен с инвестиции в зелени технологии, устойчиви решения и нови предприятия, Зеленият пакт също така цели да се превърне в нова стратегия на ЕС за растеж и преобразуване на Съюза в устойчива и конкурентоспособна икономика. Участието и ангажираността на обществеността и на всички заинтересовани страни е от решаващо значение за неговия успех. Сред предложените ключови действия по линия на Европейския



зелен пакт е [Европейският закон за климата](#), с който се цели да се гарантира неутрален по отношение на климата ЕС до 2050 г. По-конкретно в него се предвижда увеличаване на [целта за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г.](#) до поне 55% спрямо нивата от 1990 г. Освен това други предложения на Комисията включват съобщения относно [Плана за инвестиции за устойчива Европа](#) и [Европейския пакт за климата](#); предложения за регламенти за създаване на [Фонда за справедлив преход](#) и за преразглеждане на [насоките за трансевропейската енергийна инфраструктура](#); и стратегии на ЕС за [интеграция на енергийната система](#) и за [водорода](#); и нова [стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата](#).

На 14 юли 2021 г. Комисията предложи всеобхватен [законодателен пакет „Подготвени за цел 55“](#), чиято цел е ЕС да постигне трансформационната промяна, необходима в икономиката, обществото и промишлеността по пътя към постигането на неутралност по отношение на климата до 2050 г. Тези предложения включват разширяване на обхвата на СТЕ, така че в него да попадат морския транспорт, автомобилния транспорт и сградите, както и по-чисти горива за секторите на въздухоплаването и мореплаването, включително нова инфраструктура за алтернативни горива. На 17 декември 2022 г. Парламентът и Съветът постигнаха споразумение за по-амбициозни мерки за реформа на СТЕ: цел за намаляване на емисиите с 62% до 2030 г. в сравнение с нивата от 2005 г. За да се подпомогнат държавите членки в усилията им за намаляване на емисиите от сградите, автомобилния транспорт и някои промишлени сектори, през 2027 г. ще бъде въведена нова отделна система за търговия с емисии (СТЕ II). С горепосочения пакет се въвеждат също така новият [механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите](#), за да се противодейства на изместването на въглеродни емисии, новият [Социален фонд за климата](#) и подобрените фондове за модернизация и иновации.

[Регламентът за разпределяне на усилията](#) (одобрен през март 2023 г. като част от пакета „Подготвени за цел 55“) увеличава амбицията на ЕС в областта на климата. По-специално, от всички обхванати от регламента сектори се изисква да постигнат колективно намаление на емисиите си с 40% до 2030 г. в сравнение с нивата от 2005 г. В актуализираната Директива за енергията от възобновяеми източници се предлага увеличаване на общата обвързваща цел за възобновяемите енергийни източници в енергийния микс на ЕС на 42,5%.

С [преразглеждането на Директивата за енергийната ефективност](#), което приключи след междуинституционалните преговори през юли 2023 г., се определя амбициозна правно обвързваща цел за енергийна ефективност на ЕС за намаление до 2030 г. на крайното енергопотребление с 11,7% спрямо 2020 г.

Освен това на 5 април 2022 г. Комисията представи подсилено [предложение за флуорсъдържащи газове](#) (F-gases), което има за цел до 2030 г. да доведе до икономии на еквивалента на 40 милиона тона емисии на CO<sub>2</sub>. На 14 октомври 2020 г. Комисията представи и [стратегия на ЕС за намаляване на емисиите на метан](#). Метанът е вторият най-голям причинител на изменението на климата след CO<sub>2</sub>. Поради това справянето с емисиите на метан е от съществено значение за постигането на нашите цели в областта на климата за 2030 г. и целта



за неутралност по отношение на климата до 2050 г. На 15 декември 2021 г. Комисията представи допълнително [предложение](#) за намаляване на емисиите на метан в енергийния сектор в Европа и в световната верига на доставки.

Преразглеждането на [Директивата относно енергийните характеристики на сградите](#), прието на 15 декември 2021 г., актуализира съществуващата регулаторна рамка, като същевременно предоставя на държавите членки необходимата гъвкавост, за да се вземат предвид различията в сградния фонд в Европа. Понастоящем директивата е в процес на преработване. На пленарно заседание на 14 март 2023 г. Парламентът одобри позицията си по директивата, като установи по-амбициозна позиция преди преговорите с държавите членки. В преразглежданата директива се определя как Европа може да постигне нулеви емисии и напълно декарбонизиран сграден фонд до 2050 г. През февруари 2023 г. Парламентът и Съветът се споразумяха за допълнителна цел за намаляване на емисиите от автомобилния парк на целия ЕС за нови леки автомобили (с 55%) и нови микробуси (с 50%) до 2030 г. Те също така въведоха цел за намаляване с 30% на емисиите на CO<sub>2</sub> от нови камиони, с междинна цел от 15% до 2025 г. Преразглеждането на Регламента относно земеползването, промените в земеползването и горското стопанство беше прието от Парламента на 14 март 2023 г., като в него се определя нова цел за 2030 г. за увеличаване на въглеродните поглътители в ЕС с 15%.

На 23 март 2023 г. Парламентът и Съветът постигнаха неофициално споразумение относно закона за устойчивите морски горива с цел намаляване на емисиите от корабите с 2%, считано от 2025 г., и с 80%, считано от 2050 г. Освен това до 2034 г. най-малко 2% от корабните горива в ЕС ще трябва да произхождат от горива на основата на електроенергия (e-fuels), произведени от зелена електроенергия. Следващата стъпка в законодателната процедура ще бъде официалното споразумение по досието, което е част от пакета „Подготвени за цел 55“.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

По въпросите, свързани с изменението на климата, Парламентът традиционно участва в междуинституционални преговори с Европейския съвет с позиции, които добавят амбиция към действията на ЕС.

Преди Парижката конференция по въпросите на климата (COP 21) през 2015 г. Парламентът отново подчерта спешната необходимост от „ефективно регулиране и ограничаване на емисиите от международния въздушен и морски транспорт“. Той изрази разочарованието си от факта, че ИКАО не се е съгласила с намаляването на емисиите. Вместо това въвеждането на Схемата за компенсиране и намаляване на въглеродните емисии в международното въздухоплаване (CORSIA) е съсредоточено основно върху компенсациите, без гаранция за качество и с правнозадължителен характер едва от 2027 г. нататък. Основните членове на ИКАО все още не са поели ангажимент да участват в доброволната фаза.



Парламентът подкрепя широко прилагане на ценообразуването за въглеродните емисии и призовава приходите от търговията с емисии да се разпределят за инвестиции в мерки за борба с изменението на климата. Той призова за предприемането на конкретни мерки, в това число график за [постепенно премахване на всички субсидии за изкопаеми горива](#).

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

В контекста на 24-та конференция на ООН по изменението на климата, проведена в Катовице, Парламентът за първи път призова, в своята [резолюция от 25 октомври 2018 г.](#), за увеличаване на целта на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове с 55% до 2030 г. В допълнение към това Парламентът счете, че радикалното и вероятно необратимо въздействие на повишаване на глобалните температури с 2°C би могло да се предотврати, ако се преследва по-амбициозната цел за 1,5°C, но това би изисквало нарастващите световни емисии на парникови газове да бъдат сведени до нетна нулева стойност най-късно до 2050 г. Ето защо ЕП също така призова Комисията да предложи дългосрочна стратегия за ЕС за постигане на нулеви нетни емисии на парникови газове до средата на века.

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

На 28 ноември 2019 г. Парламентът [обяви извънредно положение](#) в Европа по отношение на климата и настоятелно призова всички държави членки да се ангажират с постигането на нулеви нетни емисии на парникови газове в срок до 2050 г. Парламентът също така изиска от Комисията да гарантира, че всички съответни законодателни и бюджетни предложения са напълно съгласувани с целта за ограничаване на глобалното затопляне под 1,5°C.

На 8 октомври 2020 г. Парламентът прие своя мандат за преговори относно Европейския закон за климата, като поиска целта за намаляване на емисиите до 2030 г. да бъде увеличена на 60%. Въпреки че междуинституционалното споразумение, постигнато на 21 април 2021 г. между Парламента и Съвета, потвърди целта от 55%, предложена от Комисията, Парламентът успя да засили ролята и приноса на премахването на въглеродните емисии, което има потенциала да превърне тази цел в 57%. Освен това в съответствие с мандата на Парламента, Комисията ще направи предложение за цел за 2040 г. най-късно шест месеца след първия глобален преглед на Парижкото споразумение, като





вземе предвид прогнозния индикативен бюджет на ЕС за парниковите газове. И накрая, като се има предвид значението на независимите научни консултации, беше създаден [Европейски научен консултативен съвет по изменението на климата](#), който да оценява дали политиката е последователна и да наблюдава напредъка, както предлага Парламентът.

В публикувания през януари 2023 г., доклад, озаглавен „Научно становище за определянето на цел в областта на климата за целия ЕС за 2040 г. и на бюджет за парникови газове за периода 2030 – 2050 г.“, Европейският научен консултативен съвет по изменението на климата предоставя на институциите на ЕС научно обоснована оценка на целта в областта на климата за 2040 г. и бюджет на ЕС за емисиите на парникови газове за периода 2030 – 2050 г. Според този доклад ЕС трябва да се стреми към нетно намаляване на емисиите до 2040 г. с 90 – 95% спрямо равнищата от 1990 г.

На 15 септември 2022 г. Парламентът прие [резолюция](#) относно последиците от сушата, пожарите и други екстремни метеорологични явления, насочена към по-нататъшно засилване на усилията на ЕС за борба с изменението на климата.

За допълнителна информация по тази тема посетете уебсайта на [комисията по околна среда, общественото здраве и безопасност на храните \(ENVI\)](#).

Georgios Amanatidis  
09/2023

