



До: Теменужка Петкова,
Министър на енергетиката

Копие до: Ивелина Василева,
Министър на околната среда и водите

София, 01.07.2016 г.

Изх. № 02026

**Позиция на Коалиция за климата – България
относно изпълнението на Националния план за инвестиции и
задълженията, произтичащи от разпределение на безплатни
квоти за емисии съгласно чл.10в от Директива 2003/87/ЕО**

Уважаема г-жа Петкова,
Уважаема г-жа Василева.

Организациите, обединени в „Коалиция за климата - България” (ККБ), смятаме, че разпределянето на безплатни квоти за емисии на парникови газове на определени централи за производство на електроенергия няма да спомогне за прехода към нисковъглеродна икономика. Цената на този преход ще бъде изместена във времето, а необходимите инвестиции в намаляване на емисиите, за повишаване на енергийната ефективност и диверсификация на енергийния микс с възобновяеми енергийни източници, няма да се случат навреме за постигане на целите, приети с пакета Енергия и климат на Европейския съюз.

Аргументираме позицията си с настоящия анализ на регулаторната рамка и изпълнението на процедурите по разпределяне на безплатни квоти на определени инсталации за производство на електроенергия.



I. Европейската схема за търговия с емисии на парникови газове и изключението по чл.10в от Директива 2003/87/ЕО

Европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ) е водещият регулаторен инструмент на ЕС за борба с климатичните промени и намаляване на парниковите газове от индустриалното производство по икономически ефективен начин. Основната правна рамка на ЕСТЕ е заложена в Директива 2003/87/ЕО (Директивата), която е транспонирана в българския Закон за ограничаване изменението на климата и подзаконови нормативни актове.

ЕСТЕ започва да действа през 2005г. и към момента е в третата си фаза, която обхваща периода 2013г. – 2020г. През третия период задължение да участват в ЕСТЕ имат инсталациите за производство на електроенергия, авиационният сектор и голям кръг енергийно интензивни промишлености. Основният метод за разпределяне на квоти е чрез търгове, като приходите от продадените квоти постъпват в бюджета на държавата-членка.

От началото на третата фаза електроенергийният сектор е задължен да закупува всичките си квоти за емисии. По изключение някои държави-членки, включително България, могат в периода до 2019 г., при спазване на условията в чл. 10в от Директивата, да предоставят безплатно на електроцентралите ограничен брой квоти за емисии, вместо да ги продават.

Условие за прилагане на изключението от общия принцип на търгуване на квоти е средствата, отговарящи на пазарната стойност на безплатно разпределяните квоти, да бъдат инвестирани в реконструкция и модернизация на инфраструктура, чисти технологии, разнообразяване на енергийния микс и източниците на енергийни доставки. За тази цел България изготви Национален план за инвестиции за периода 2013 – 2020 (НПИ), който включва проекти на 27 инсталации за производство на електроенергия. В изпълнение на задълженията си по прилагане на изключението по чл.10в от Директивата, България представя ежегодно на Европейската Комисия (ЕК) доклад за степента на изпълнение на задълженията по НПИ.



II. Анализ на някои аспекти от прилагането на изключението по чл. 10в от Директивата в България

Въз основа на извършен анализ на НПИ, докладите до ЕК за изпълнение на НПИ за годините 2013г., 2014г. и 2015г. и приложимото законодателство, се открояват следните аспекти от прилагането на изключението по чл. 10в от Директивата в България:

1. Неизпълнение и забавяне на изпълнението на проекти по НПИ

Голяма част от проектите, включени в НПИ, не се реализират в предписаните срокове. Инсталации с нереализирани в срок проекти са Топлофикация Перник АД, ТЕЦ Бобов Дол – ЕА и ТЕЦ Плевен. При ТЕЦ Марица Изток 2 е налице забавяне на цялостната инвестиционна програма.

В случай че отложените проекти не бъдат изпълнени и през следващата година, операторите ще получат количество квоти, намалено съразмерно на неизпълнената инвестиция. Уредбата обаче не предвижда санкция за неизпълнение, както се препоръчва в Указанието на ЕК по приложението на изключението по чл. 10 в от Директивата: при неизпълнение от страна на компаниите на техните задължения за инвестиране, националната регулаторна рамка следва да предвижда „възпиращи финансови санкции с наказателен характер“.¹ Така, операторите, които не са реализирали инвестициите си съгласно НПИ, ще трябва да закупят квоти, в случай че такива не им достигат, за да покрият емисиите си. Т.е поставени те са в положението на оператори, които не са включени в НПИ, без да понесат никаква санкция за неправомерното си поведение.

2. Участие в НПИ на оператори без задължението да реализират проекти

Операторите на базовите централи ТЕЦ „Ей И Ес-3С Марица Изток I“ ЕООД и на ТЕЦ „КонтурГлобал Марица изток 3“ АД участват в НПИ, без да са задължени да изпълняват инвестиционни проекти, срещу които да получават определените за тях в НПИ квоти на парникови газове. Тези централи внасят своите вноски в транзакционната сметка НПИ.

¹ Съобщение на Комисията, Указателен документ относно възможността за прилагане на член 10в от Директива 2003/87/ЕО (2011/С 99/03)



На практика тези централи „закупуват“ квоти, но по референтната пазарна цена, която се определя от Министъра на енергетиката. За 2015г. референтната цена на емисиите от въглероден диоксид от 5,05 евро² е значително по-ниска от средна тръжна цена на годишна база, на която са закупувани квотите от оператори, които не се ползват от дерогацията по чл.10в от Директивата, а именно 7,64 евро.³

Основното условие за предоставяне на безплатни квоти за емисии от парникови газове е реализацията на инвестиции за модернизация на инфраструктурата и диверсификация на енергийния микс. При условие, че посочените оператори не реализират инвестиции, тяхното участие в НПИ на практика не намира друго основание, освен да им се предостави възможност за получаване на квоти срещу регулаторно определена цена. Тази възможност противоречи на принципите на свободния пазар и принципите на ЕСТЕ и на практика представлява нерегламентирана държавна помощ за определени предприятия в енергийния сектор.

3. „Видахим“ АД получава всичките си безплатни квоти за 2015г. въпреки значително намаления му капацитет на работа

Предприятие „Видахим“ АД получава всичките си безплатни квоти за 2015г., при положение, че ТЕЦ-ът и Завода за производство на гуми към „Видахим“ АД са работили за цялата 2015г. едва 3 месеца и 10 дни. Освен това и към средата на януари 2016г. също не работят.

Един от принципите, заложен в НПИ, е *„Инвестициите би трябвало да бъдат икономически жизнеспособни и без безплатно разпределените квоти, когато преходното разпределяне на тези квоти завърши“* (Принцип 6 НПИ). В началото на 2016 г. предприятието е освободило почти целия си персонал и в резултат на законови промени капацитетът му на работа е значително намален.

² Заповед № РД-16-983 от 15.07.2014 г. на министъра на енергетиката

³ http://www.moew.government.bg/files/file/Climate/Climate_Change_Policy_Directorate/IECCP/АКТУАЛНО/AllocationRevenue_Info_2015.pdf



4. Проектите, включени в НПИ, няма да доведат до диверсификация на енергийния микс

Една от основните цели на изключението по чл. 10в от Директивата е държавите-членки да преодолеят зависимостта на енергийния си сектор от въглеродно-интензивни източници (основно въглища), като се осигури разнообразяване на енергийния микс. Реализирането на тези цели е заложено и в принципите на НПИ - Принцип 5 „*Инвестициите би трябвало да спомагат за диверсификацията и намаляване на въглеродната интензивност на електроенергийния микс и на използваните в електропроизводството енергийни източници.*“

Въпреки това проектите, включени в НПИ са основно насочени към рехабилитация на ниско ефективна, морално и физически остаряла база за електропроизводство. Липсват проекти, насочени към преминаване на енергопроизводството към разнородни енергийни източници. В самото заявление до ЕК за признаване правото на България да разпределя безплатни квоти, постигането на диверсификация е аргументирано единствено с увеличаване дела на ВЕИ в резултат на изпълнение на задълженията по Директива 2009/28/ЕО и извеждането от експлоатация на някои мощности. **На практика, прилагането на дерогацията в България по никакъв начин няма да допринесе допълнително за намаляване зависимостта на енергийния сектор от въглеродно-интензивни източници (основно въглища), нито ще осигури разнообразяване на енергийния микс.**

5. Изключението ще облагодетелства необосновано определени участници в енергийния сектор

Предоставянето на безплатни квоти на енергийните централи, зависими от въглища, на практика отлага ефектът на ЕСТЕ за енергийния сектор. Инсталациите, включени в НПИ ще получат безплатно количество квоти, пропорционално на техните исторически емисии. Така изключението репликира порочната практика да се възнаграждават въглеродно-интензивни инсталации за големите количества парникови газове, произведени в миналото.

Наред с това се заплащат с държавни средства инвестиции, които при нормални пазарни условия и действие на ЕСТЕ инсталациите би следвало да предприемат сами.



6. Липса на прозрачност

Регламентирането на безплатното разпределяне на квоти за енергийния сектор и прилагането му протича без полагащото се обществено обсъждане и прозрачност. България публикува годишните си доклади до ЕК, но те съдържат много обща информация за вида на инвестициите и инвестиционните разходи. Информацията относно намалените емисии, подробно описание на проектите, степента на изпълнението им, както и финансова информация не е публично достъпна. Наред с това към датата на това становище не е публично достъпен и самият НПИ.

Липсата на прозрачност в изпълнението на проектите, съчетано с липсата на ясни и публични критерии и процедури за одобряване на проектите, създава предпоставки за злоупотреби и неправомерно разходване на публични средства.

7. Недостатъчна отчетност и мониторинг

Наредбата за организацията и контрола по изпълнението на НПИ изисква операторите да представят финансов доклад за направената инвестиция, изготвен от независим оценител, доклад за намалението на емисии на парникови газове, изготвен от оператора, и верификационен доклад, изготвен от незавидим орган.⁴ Така на практика се проверява единствено осчетоводяването на инвестицията и количеството намалени емисии. Не се извършва проверка на качеството и адекватността на извършената инвестиция.

Наред с това, реализирането на инвестицията само по себе е достатъчно, за да се предоставят безплатни квоти. Количеството намалени емисии, а съответно и ефективността и ползността на инвестицията, не влияят върху правото на инсталацията да получи безплатни квоти.

Не е направена оценка на спестената топлинна и електрическа енергия в следствие на реализираните проекти от операторите за всяка от годините от 2013г. до 2015г., което е основният индикатор за правилното изпълнение на чл.10в от Директивата.

⁴ Наредба за организацията и контрола по изпълнението на Националния план за инвестиции за периода 2013 - 2020 г., приета с ПМС № 75 от 01.04.2014 г.



Не е изготвен и анализ на съотношението между предоставените безплатни квоти на операторите и постигнатите спестявания на енергия и емисии въглероден диоксид, в следствие на реализираните от тях проекти за всяка от годините от 2013г. до 2015г. Това също би бил важен индикатор за изпълнението на принципите на НПИ и задълженията на България по чл. 10в от Директивата.

8. Разходване на средствата от продажба на квоти за емисии

Важен въпрос е и как се усвояват средствата, които България получава от продажбата на квоти за търговия с емисии – средствата постъпват в ПУДООС. Липсва прозрачност и публично достъпна информация относно разходването на тези средства и спазването на изискванията, заложен в Закона за ограничаване измененията в климата, те да бъдат използвани за повишаване на енергийната ефективност, спестявания на енергия и на емисии на парникови газове.

III. Заключение и изводи

Въз основа на извършения анализ, ККБ прави следните заключения и изводи:

1. Липсва достатъчна прозрачност при изпълнение на проектите от операторите, включени в НПИ. Това прави впечатление и на европейските организации, работещи в сферата на изменението на климата и опазването на околната среда.

2. Една от основните цели на безплатното разпределяне на квоти за емисии от парникови газове от енергийния сектор е повишаване на енергийната ефективност и опазване на околната среда – основно чистотата на атмосферния въздух и намаляване на количеството емисии на парникови газове. Постигането на тези цели на практика не може да бъде проверено, тъй като липсва публично достъпна информация за спестено количество енергия и парникови газове.

3. Запазва се тенденцията за насърчаване на предприятията от въгледобивната промишленост, вместо инвестициите да се насочват към чисти и иновативни технологии. Финансовите ресурси би следвало да бъде се



насочат към изпълнението на проекти, които да подпомогнат опазването на околната среда, внедряването на чисти технологии и развитието на нисковъглеродна икономика в нашата страна. Пропускането на възможности това да се случи своевременно не просто ще доведе до неизпълнение на задължения на България, но ще лиши страната ни от възможността да развие икономиката си в крак с новите тенденции и ще повиши значително цената това да се случи в бъдеще.

4. Предприятията от Маришкия басейн получиха през 2015г. допълнителни безплатни квоти, без да е предоставена информация публично и достатъчно ясно обяснение на причините за това.

5. Със Заповед № Е-РД-16-296 от 25.06.2015г. на министъра на енергетиката е определена референтна пазарна цена на емисии от въглероден диоксид – CO₂ за периода от 01.01.2016г. до 31.12.2016г. в размер на 6,81 Евро/тон CO₂. За 2015г. цената беше в размер на 5,05 Евро/тон CO₂. Това представлява сериозна разлика и покачване на цената на безплатните квоти за търговия с емисии на парникови газове. Повдига се въпросът дали тази ситуация ще подпомогне и насърчи операторите да продължат реализирането на проектите за повишаване на енергийната ефективност и опазване на чистотата на атмосфера или отново ще подпомага въглищната промишленост, която е един от най - големите замърсители.

6. Една от основните цели на изключението по чл.10в от Директивата е подпомагане на диверсификацията на енергийния микс – нещо, което не се случва на практика.

7. Неправилно и противно на пазарните принципи механизмът за безплатно разпределяне на квоти се използва, за да задържи изкуствено повишението на цените на електроенергията - процес, който е неизбежен. Истинските цели на този механизъм, както са заложиени в Директивата и Указанията на ЕК, са подпомагане производство на зелена и чиста енергия и модернизация на електропроизводствената база. Видно от изготвения анализ, в България механизмът се използва за подпомагане на въгледобивния сектор, при който не се осъществяват нужните реформи и който не може да доведе до постигане на нисковъглеродна икономика – цел, към която следва да се стреми нашата държава.



За контакти и допълнителна информация:

Георги Стефанов, Мениджър „Климатични промени и Зелена икономика“
WWF България GSM: + 359 889 517 976, ел.поща: gstefanov@wwfdcp.bg

Николай Николов, Експерт към ККБ на свободна практика, GSM +359
88 228 4116, ел.поща: nik7777nik@yahoo.com

Адвокат Силвия Семчева, адвокат към САК, на свободна практика,
GSM: + 359 878 258282, ел.поща: silvia.semcheva@abv.bg

С уважение,

Веселина Кавръкова

Програмен ръководител на WWF-България





Коалиция за климата - България, обединява над 30 юридически лица от неправителствения сектор, браншови организации, медии, както и повече от 20 експерти основно от научните и университетските среди: <http://climatebg.org/about/members/>.

Към “Коалиция за климата - България” вече се присъединиха организациите: Блуинк Информационна мрежа, Екологично сдружение „За Земята“, Информационен и учебен център по екология, Фондация „Междуетническа инициатива за човешки права“, Сдружение „Агролинк“, Сдружение „Природа назаем“, Фондация "Деметра", WWF Световен фонд за дивата природа – България, Приятели на земята – България, Регионален екологичен център - София, Институт за Зелена Политика, Народно читалище „Бъдеще сега“, Сдружение „Велоеволюция“, „Млади зелени“, Фондация „Оранжева луна“, Университетски клуб UNESCO, Списание 8, Горичка: зеленият сайт, Червената къща - Център за култура и дебат, Фондация „Европейски екологичен фестивал“, Greenpeace-България, представители на академични среди, бизнеса, Институт за нулево енергийни сгради, Българска соларна асоциация, Българска фотоволтаична асоциация, и др.



Коалиция за климата – България се подпомага с проект *"Повишаване ефективността на Коалиция за климата – България (ККБ), чрез увеличаване на капацитета и създаване на нови партньорства с бизнеса. Влияние и въздействие на местните и национални политики"*, финансиран в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г. www.ngogrants.bg и изпълняван от WWF. Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от WWF и Коалиция за климата и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.