



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.7.2013
SWD(2013) 261 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА**

относно съвместното предприятие „Горивни клетки и водород 2“

{COM(2013) 506 final}

{SWD(2013) 260 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

относно съвместното предприятие „Горивни клетки и водород 2“

1. ЦЕЛ, ПРОЦЕДУРИ И ОСНОВНО ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

1. Целта на настоящия документ е да се разгледат различните варианти на политика за изпълнение в рамките на „Хоризонт 2020“ на програмата за научни изследвания и иновации „Горивни клетки и водород“ (ГКВ), като се има предвид, че приключването на дейността на съвместното предприятие (СП) „ГКВ“ приближава и трябва да се вземат решения какво да се прави занапред. Разгледаните варианти на политиката (ВП) са:
 - ВП № 1: публично-частното партньорство по ГКВ да продължи в сегашната си форма (съвместно предприятие) в рамките на „Хоризонт 2020“. Това е базовият сценарий, спрямо който са оценени всички останали варианти;
 - ВП № 2: да се използват съвместни научноизследователски проекти по линия на рамковата програма на ЕС „Хоризонт 2020“, т.е. без продължаване на сегашното СП „ГКВ“;
 - ВП № 3: изпълнението на „Хоризонт 2020“ по отношение на технологиите за ГКВ да бъде осъществено посредством договорно публично-частно партньорство;
 - ВП № 4: осъществяване на публично-частно партньорство по ГКВ посредством модернизирано съвместно предприятие, адаптирано към „Хоризонт 2020“.
2. При анализа се приема, че общото финансово участие на ЕС е едно и също за всички варианти.
3. Сравнението между различните варианти на политиката доведе до заключението, че ВП № 4 е най-ефикасният вариант за справяне с основните причини за проблемите и постигане на заявените цели. Тази оценка се потвърждава от резултатите от консултация със заинтересованите страни и обществена консултация.
4. При подготовката на настоящата оценка на въздействието Комисията се допита до промишлени и изследователски общности, държавите членки и широката общественост. Това бе извършено чрез срещи, семинари и консултации. Започнато бе проучване сред заинтересованите страни за тенденциите по отношение на инвестициите, работните места и оборота в сектора на горивните клетки и водорода. Освен това през юли 2012 г. започна обществена

консултация за събиране на мнения от други заинтересовани страни и от широката общественост.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА И КОНТЕКСТ

5. През 2009 г. Европейският съюз прие набор от законодателни актове (известен като „пакет в областта на климата и енергетиката“), с който се поставят редица ключови цели за 2020 г. относно енергетиката с обвързващи ангажименти за държавите членки: емисиите на парникови газове да се намалят с 20 %, като това намаление бъде увеличено на 30 %, ако условията го позволяват; делът на енергията от възобновяеми източници да се увеличи на 20 %; и да се повиши енергийната ефективност с 20 %. Тази енергийна политика съществено допринася за постигане на целта на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.
6. В пътната карта до 2050 г., приета от Комисията на 15 декември 2011 г., са очертани пътищата за постигане на сигурна, конкурентоспособна и декарбонизирана енергийна система до 2050 г. В пътната карта се подчертава важната роля на преминаването към възобновяеми енергийни източници, управлението на електроенергетиката по нови начини и прехода към алтернативни горива, включително водород.
7. На 23 януари 2013 г. Комисията прие съобщението „Чиста енергия за транспорта: Европейска стратегия за алтернативни горива“, придружавано от законодателно предложение за въвеждане на обвързващи цели за изграждането на минимална инфраструктура за алтернативни горива, като особено внимание се обръща на общите стандарти. Водородът е едно от алтернативните горива, включени в пакета.
8. Водородът и горивните клетки, в качеството си съответно на екологично чист енергиен носител и ефективни преобразуватели на енергия, представляват технологии, осигуряващи създаването на екологосъобразни системи, които намаляват емисиите, подобряват сигурността на енергийните доставки и стимулират икономиката. Техните възможни приложения обхващат редица стратегически сектори като електроенергетиката и наземния транспорт, и в дългосрочен план се очаква да допринесат за постигането на целите на ЕС в областта на енергетиката и климата.
9. На равнището на ЕС, Европейската комисия подпомага научноизследователската и развойна дейност (НИРД) в областта на горивните клетки и водородните технологии още от първите рамкови програми (РП) на ЕС с нарастващ с течение на времето обем на финансиране (напр. 145 млн. евро по 5РП и 315 млн. евро по 6РП).
10. През 2008 г. с Регламент (ЕО) № 521/2008 беше създадено съвместното предприятие „Горивни клетки и водород“ (СП „ГКВ“) за периода до 31 декември 2017 г. под формата на ПЧП, съфинансирано 50/50 от двамата учредители — Европейската комисия и промишлената група за ГКВ. Скоро след създаването на СП „ГКВ“ негов член стана научноизследователската група по ГКВ. Максималният размер на участието на ЕС в СП „ГКВ“ е 470 млн. евро.
11. В предложението на Комисията относно „Хоризонт 2020“ се предвиждат дейности за подпомагане на развитието на технологиите за ГКВ във връзка с

обществените предизвикателства „Сигурна, чиста и ефективна енергия“ и „Интелигентен, екологосъобразен и интегриран транспорт“.

12. Въпреки че секторът на ГКВ е малък, той е от стратегическо значение поради своя потенциален последващ ефект например върху европейската автомобилна промишленост. Прогнозира се, че към 2040—2050 г. 10—15 % от всички автомобили, произведени в ЕС, ще бъдат с горивни клетки. Ако Европа не успее да стане конкурентоспособен доставчик на технологии за ГКВ, това би довело до значителна загуба на работни места в европейската автомобилна промишленост.
13. Трябва да бъдат преодолені множество предизвикателства от технологично и от финансово естество. Въпреки напредъка през последните години все още не е постигнато равнището на ефективност, надеждност и разходи, което е необходимо за широкомащабно внедряване в повечето приложения, и ще са нужни целенасочени усилия за НИРД до 2020 г., за да станат съответните решения конкурентоспособни спрямо традиционните технологии.
14. Основните причини за проблемите са неуспехът на новаторите да навлязат на пазара, неоптималното мобилизиране на наличните средства, разпокъсаността и липсата на критична маса.
 - *Пазарен неуспех.* Повсеместното въвеждане и навлизане на пазара на горивните клетки е възпрепятствано главно от: 1) високите разходи за горивните клетки; и 2) липсата на инфраструктура за зареждане с водород. Този дяволски кръг затруднява участниците да направят първата стъпка. Освен това възможните социални и екологични ползи от тези технологии не могат да бъдат „интернализирани“ и да получат парично изражение в краткосрочен план. Няма да бъде възможно тези предизвикателства да се преодолеят от самите пазарни сили или единствено чрез разпокъсани обществени и частни инициативи.
 - *Необходимост от мобилизиране на наличните средства за финансиране.* Машабът и обхватът на НИРД за промишлени технологии за ГКВ през периода 2014—2020 г. надхвърлят капацитета на отделните дружества или държави членки както по отношение на финансовите ангажименти, така и на необходимия капацитет за научни изследвания.
 - *Разпокъсаност и липса на критична маса.* Този сектор е разпокъсан между различни държави, области на дейност (енергетика, транспорт) и участници. Това ограничава обмена и натрупването на знания и опит. Необходима е координация на равнище ЕС на дейностите на различните заинтересовани страни в ГКВ.
15. Съществуващото СП „ГКВ“ създаде значителен портфейл от проекти със стратегическо значение. Постигнато е пускането на пазара на някои първоначални приложения, като например във вилчни високоповдигачи и в малки системи за резервно електрозахранване. Осъществен е значителен напредък по приложенията както в енергетиката, така и в транспорта. Това също така стимулира промишления сектор, държавите членки и научноизследователската общност да вложат повече собствени ресурси. Участието на промишления сектор и на МСП е стабилно и значително по-голямо отколкото в 7-та рамкова програма.

16. Заключение от първата междинна оценка, завършена през 2011 г. с помощта на независими експерти, е, че подходът на съвместно предприятие като цяло е бил успешен за насърчаване на публично-частни дейности, свързани с технологичното развитие и демонстрационните дейности, и осигурява стабилност за общността, извършваща НИРД. Общите технически цели на СП „ГКВ 2“ бяха оценени като амбициозни и конкурентоспособни.

3. ЦЕЛИ

17. Общата цел на съвместното предприятие „ГКВ 2“ за периода 2014—2024 г. е в Европейския съюз да се развие силен, устойчив и конкурентоспособен в световен мащаб сектор за горивни клетки и водород. Това ще осигури подкрепа на политиките на ЕС в областта на устойчивостта на енергетиката и транспорта, изменението на климата, околната среда и конкурентоспособността на промишлеността, залегнали в стратегията за растеж „Европа 2020“, и принос за постигането на първостепенната цел на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.
18. Горепосочената обща цел се свежда до следните оперативни цели, които трябва да бъдат постигнати до 2020 г.

Конкретни цели

- Да се намалят производствените разходи за предназначения за транспорта системи от горивни клетки, като същевременно техният експлоатационен срок бъде увеличен до равнища, на които те стават конкурентоспособни спрямо конвенционалните технологии.
- Да се повиши електрическата ефективност и дълготрайността на различните горивни клетки, използвани за производство на електроенергия, като същевременно разходите се намалят до равнища, на които те стават конкурентоспособни спрямо конвенционалните технологии.
- Да се увеличи енергийната ефективност на производството на водород чрез електролиза на вода, като същевременно се намалят капиталовите разходи, така че комбинацията от водородна система и система от горивни клетки да стане конкурентоспособна спрямо алтернативните системи, налични на пазара.
- Да се демонстрира в голям мащаб осъществимостта на използването на водород в помощ на интеграцията на възобновяемите енергийни източници в енергийните системи, включително чрез неговото използване като конкурентоспособен енергиен носител за съхраняване на електроенергията, произведена от възобновяеми енергийни източници.

Оперативни цели

- Да се мобилизират частни и публични инвестиции (включително от държавите членки) за НИРД и иновации по технологиите за горивни клетки и водород, чиято обща стойност да е поне два пъти по-голяма от размера на финансирането от ЕС.
- Да се поддържа и по възможност да се увеличи участието на МСП в дейностите на сегашното равнище от 25 % или повече.

- Да се оползотвори наличният в държавите членки и регионите — особено в тези, които се възползват от структурните фондове на ЕС — потенциал за високи постижения и за иновации в областта на технологиите за горивни клетки и водород, като те станат домакини на демонстрационни проекти по ГКВ.
- Да се гарантира ефективното изпълнение на програмата ГКВ по-специално чрез съществено съкращаване на срока за плащане и срока за отпускане на безвъзмездни средства.

4. РАЗГЛЕДАНИ ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

19. В настоящата оценка на въздействието са разгледани четири варианта на политика за организиране на научните изследвания и иновациите в областта на горивните клетки и водорода през следващия програмен период 2014—2020 г. Вариантът „без действия от страна на ЕС“ за прекратяване на публичното финансиране на научните изследвания на европейско равнище е отхвърлен; научните изследвания в областта на горивните клетки и водорода са включени в рамковата програма „Хоризонт 2020“ за научни изследвания и иновации като част от усилията за разработване на ключови технологии за устойчиви енергийни и транспортни системи. Четирите варианта на политика (ВП) са:

- ВП № 1: публично-частно партньорство в областта на горивните клетки и водорода в сегашната им форма (съвместно предприятие) в рамките на „Хоризонт 2020“ (запазване на обичайната практика)

При сценария на запазване на обичайната практика се разчита на продължаване и по „Хоризонт 2020“ на СП, съществуващи понастоящем по 7-та рамкова програма, т.е. те да запазят сегашния си целеви обхват и режим на дейност (управление, финансови правила, правила за финансиране и др.)

- ВП № 2: да се използват съвместни научноизследователски проекти по линия на рамковата програма на ЕС „Хоризонт 2020“, т.е. без продължаване на сегашното СП „ГКВ“

НИРД ще се подпомага посредством стандартните схеми за финансиране по рамковата програма на ЕС, а отделно от тях — и от национални и регионални програми. Отново ще бъде въведена процедура на комитет. Подкрепата от страна на ЕС ще зависи от едногодишни или двугодишни бюджети и работни програми и няма да бъде гарантирана. Приоритетите на програмата и графика вече няма да се определят главно от участниците от промишления и научноизследователския сектор.

- ВП № 3: изпълнението на „Хоризонт 2020“ по отношение на технологиите за ГКВ да бъде осъществено посредством договорно публично-частно партньорство

В рамките на договорно публично-частно партньорство (ППП) службите на Комисията или изпълнителна агенция ще управляват проекти съгласно последователни работни програми. Ще бъде подписано договорно споразумение за PPP между Европейската комисия и съответните заинтересовани страни. Промишленият сектор и заинтересованите страни от сферата на научноизследователската дейност ще бъдат помолени за

официално становище относно обхвата и целите на програмата, но няма да участват във вземането на решения. Не може да се гарантира постоянно, стабилно равнище на подкрепата от ЕС за технологиите за ГКВ, тъй като всяка година ще се взема решение за бюджета, макар че ще бъде указан общ бюджет за периода 2014—2020 г.

- ВП № 4: публично-частно партньорство в областта на горивните клетки и водорода чрез модернизирано съвместно предприятие, адаптирано към „Хоризонт 2020“

„Модернизирането“ на СП „ГКВ“ ще даде възможност за пренасочване на неговите цели и дейности и структуриране на програмата по два основни стълба за иновации — съответно в енергийните и в транспортните системи, и един клъстер за хоризонтални научноизследователски дейности. Това би позволило да се наблегне повече върху енергетиката и по-специално върху използването на водорода като енергиен носител за съхраняване на електроенергията, произведена от възобновяеми източници, върху водородната инфраструктура, както и върху разнообразни дейности в помощ на въвеждането на пазара. Това би позволило също така да се наблегне повече върху широкомащабните демонстрации.

Вариантът „модернизирано СП“ се основава на натрупания опит и извлечените поуки, като се подобрява още повече формата и целесъобразността на инструмента с оглед на новите предизвикателства по „Хоризонт 2020“ чрез опростяване на администрацията, финансовите процедури и правилата за участие. Това ще позволи и засилване на координацията с държавите-членки и на сътрудничеството с регионите.

5. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКА И ИДЕНТИФИКАЦИЯ НА ПРЕДПОЧИТАНИЯ ВАРИАНТ

20. Тъй като ВП № 4 е единственият вариант, при който се осигурява подкрепа за дейности по въвеждането на пазара, той е най-подходящ за мобилизирането на допълнителни ресурси от промишления сектор и други участници за дейностите по внедряването. Той осигурява стабилна критична маса по протежение на веригата на добавената стойност за ГКВ, включително за инфраструктурата и доставчиците на водород, което улеснява едновременното обхващане на развитието както на технологиите, така и на инфраструктурата, като по този начин допринася за премахването на дяволския кръг.
21. Вариантите въз основа на съвместно предприятие (ВП № 1 и ВП № 4) са най-ефикасни за премахване на основните причини за проблемите, т.е. да се намали неефективността на пазара, да се мобилизира наличното финансиране и да се осигури критична маса. На първо място, съвместното управление от промишления сектор, научноизследователската общност и ЕК дава възможност за тясна координация и приоритизиране на програмата за НИРД, което спомага за създаването на подходящите продукти, приложения и стандарти. Второ, дългосрочното бюджетно планиране и пътната карта осигуряват стабилност и насърчават промишления сектор, държавите членки и изследователската общност да вложат повече собствени ресурси. В перспектива частният сектор, участващ в сегашното СП, очаква мобилизирането през програмния период 2014—2020 г. на допълнителни инвестиции в размер на 5 млрд. евро. Трето,

членовете на участващите в СП „ГКВ“ групи представляват основните субекти, работещи в този сектор в Европа. Това означава натрупване на критична маса; ядро, въз основа на което могат да се изграждат коалиции и което може да изразява единно, категорично становище.

22. Сравнението между различните варианти на политика води до заключението, че ВП № 4 е най-ефикасният вариант за премахване на основните причини за проблемите и постигане на заявените цели. ВП № 4 (т.е. модернизирано СП) също така би позволил отразяването на препоръките от междинната оценка на СП „ГКВ“.
23. Това заключение получи силна подкрепа от заинтересованите страни. Проучване сред заинтересованите страни показва, че 93 % от бенефициерите подкрепят продължаването на дейността на СП. В отговорите, получени по-специално от промишлената група, се посочва, че модернизираното СП (ВП № 4) би оказало най-силно въздействие. Това се потвърждава от резултатите от обществената консултация, които показват, че мнозинството участници са за продължаването на СП в осъвременена форма, т.е. за варианта ВП № 4.

6. ИЗПЪЛНЕНИЕ, БЮДЖЕТ И УПРАВЛЕНИЕ

24. Програмата на СП „ГКВ 2“ за научни изследвания и иновации през периода 2014—2020 г. е структурирана около два основни стълба за иновации — съответно в транспортните и в енергийните системи, и един кълстер за хоризонтални научноизследователски дейности. Между двата стълба за иновации има известно припокриване (под формата на интегрирани енергийни и транспортни системи). Модернизираното СП ще се съсредоточи в по-голяма степен върху енергийните приложения (по-специално върху използването на водород за съхранение на електроенергия от възобновяеми източници) и дейности в помощ на въвеждането им на пазара. Освен това то ще увеличи дела на демонстрационните дейности в своята работа.
25. Предложеното максимално финансово участие на ЕС в СП „ГКВ 2“ е в размер на 700 млн. евро. Тази сума е установена с оглед да се постигнат конкретните и оперативните цели, описани в оценката на въздействието. Предложеният бюджет е по-висок от предвидените за съществуващото СП 470 млн. евро. Това увеличение отразява факта, че при модернизираното предприятие ще има пренасочване на приоритетите, което означава също така пренасочване на бюджета. Размерът на частното финансиране на СП „ГКВ 2“ ще се осъществява във и извън рамките на поканите за представяне на предложения.
26. В съответствие със сегашната структура програмата на СП „ГКВ 2“ се изпълнява от програмна служба под контрола на управителния съвет (УС) на СП „ГКВ 2“. Управителният съвет се председателства от представител на промишлеността, избран от членовете на съвета между представителите на промишлеността. Заместник-председателят на управителния съвет се избира между представителите на ЕК. Управителният съвет ще свежда целите на СП в многогодишен план за изпълнение и в годишни планове за изпълнение.
27. Комисията ще извърши както окончателното, така и междинното оценяване на СП „ГКВ 2“ с помощта на независими експерти. Дейността на съвместното предприятие ще се наблюдава посредством ключови показатели за ефективност в съответствие с неговите конкретни цели.