



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.7.2014 г.
SWD(2014) 256 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета

Енергийната ефективност и нейният принос към енергийната сигурност и рамката до 2030 година за политиките в областта на климата и енергетиката

{COM(2014) 520 final}

{SWD(2014) 255 final}

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

1. Политически контекст

1. През 2007 г. Европейският съвет постави целта до 2020 г. да се постигнат икономии на 20 % в първичното енергопотребление (в сравнение с предвижданото за 2007 г.). Директивата за енергийната ефективност (ДЕЕ) установява обща рамка от мерки за повишаване на енергийната ефективност, за да се осигури постигането на целта. Съгласно директивата Комисията трябва да направи оценка до юни 2014 г. дали има изгледи ЕС да постигне тази цел и да предложи допълнителни мерки, ако е необходимо.
2. В неотдавна представената европейска стратегия за енергийна сигурност (ЕСЕС)¹ се изтъква намаляването на търсенето на енергия като „един от най-ефективните инструменти на ЕС за намаляване на външната енергийна зависимост и излагането на резки скокове на цените“.
3. В съобщение с хоризонт 2030 г. се определят общите условия на рамката за политиката на ЕС в областта на климата и енергетиката за периода 2020—2030 г.² Макар в съобщението да се заявява, че „целта за намаляване на емисиите на парникови газове с 40 % ще наложи повишено на приблизително 25 % равнище на икономии на енергия през 2030 г.“³, в него се посочва също така, че точното равнище на амбиция на бъдещата политика за икономии на енергия и мерките, необходими за нейното осъществяване, трябва да бъдат установени при прегледа на ДЕЕ въз основа на анализа, залегнал в основата на рамката за 2030 г., и целите и задачите за намаляване на емисиите на парникови газове и за възобновяемата енергия, предложени в съобщението с хоризонт 2030 г.

2. Извлечени поуки и определяне на проблема

4. След като първичното енергопотребление в ЕС нарасна от 1618 Мтое през 2000 г. на 1721 Мтое през 2006 г., то намалява оттогава насам. Въпреки че започналата през 2008 г. икономическа криза оказва значително въздействие върху търсенето на енергия, ефектът от повишаването на ефективността (вследствие на цените и политиките) беше по-голям. Ефективността се повишава от 2000 г. насам с темп, който се ускорява от 2008 г. насам. Ако сегашните тенденции продължат обаче до 2020 г., приблизително 1/3 от намалението на енергопотреблението в сравнение с референтната 2007 г. ще се дължи на по-ниския растеж от очаквания, а само около 2/3 — на растящи подобрения на енергийната ефективност.
5. През периода 2008—2012 г. първичното енергопотребление намаля в повечето държави членки. Голяма роля за това изиграха промените в равнището на икономическата активност, както и промените в електроенергийния микс и в

¹ COM(2014) 330.

² COM(2014) 15 final.

³ Икономии от 25 % на енергия във връзка с целта за намаляване на емисиите на парникови газове (ЕПГ) с 40 % отговарят на сценария ЕПГ40 от оценката на въздействието до 2030 г., за който беше установено, че представлява икономически най-ефективният начин за постигане на това намаление от 40 % на ЕПГ.

промишлената структура. В някои държави въздействието на тези фактори беше компенсирано чрез промени в равнището на потреблението (напр. увеличаване на средния размер на жилищата).

6. Рамката на политиката за енергийна ефективност се разви значително през последните години. Целта на ЕС за 20 % икономии на енергия сега вече е ясно определена, като осигурява политически импулс, насоки за инвеститорите и показател за измерване на напредъка. На европейско равнище най-ефективните политики досега бяха въвеждането на стандарти за ефективност на продукти, включително екопроектиране и енергийно етикетирание на продуктите, и на законодателството за емисиите на CO₂ от леките автомобили и вановете. Директивата за енергийните характеристики на сградите (преработена 2010 г.) и Директивата за енергийната ефективност от 2012 г. притежават потенциал за по-нататъшно повишаване на енергийната ефективност в ЕС, при условие че те се прилагат правилно от държавите членки. Дългосрочният потенциал на ДЕЕ обаче е ограничен до известна степен от факта, че прилагането на някои от ключовите разпоредби в нея се прекратява 2020 г.
7. На национално равнище държавите членки докладват успехи с различни мерки на политиката. Актуализираната информация, представена от държавите членки в техните национални планове за действие за енергийна ефективност през 2014 г., показва по-нататъшно укрепване на националните политики в много държави членки, включително нови мерки за изпълнение на Директивата за енергийна ефективност.
8. Анализът показва обаче, че въпреки този напредък при сегашните темпове целта на ЕС за енергийна ефективност, изразяваща се в 20 % икономии на енергия до 2020 г., няма да бъде постигната с 1 до 2 процентни пункта.
9. Различни анализи на MAE и Fraunhofer ISI с хоризонт отвъд 2020 г. показват, че сегашната рамка на политиката няма да е достатъчна, за да се оползотвори пълният потенциал за разходоефективни икономии на енергия. В оценката на въздействието, придружаваща съобщението относно рамката за 2030 г., също така се изяснява, че сегашните политики (както е описано в референтния сценарий⁴) няма да осигурят разходоефективен преход към нисковъглеродна икономика, като до 2030 г. ще се постигнат само 21 % икономии спрямо предвижданото навремето за 2007 г.
10. Основната причина, поради която се очаква целта за 2020 г. да не бъде постигната, е, че дори при по-положителното развитие напоследък понякога липсва достатъчна ангажираност на равнището на държавите членки за прилагането на съществуващата законодателна рамка. Що се отнася за перспективите след 2020 г., някои от основните инструменти на политиката са замислени за периода до 2020 г. и поради това не предоставят дългосрочни стимули за инвестиране в енергийна ефективност. Освен това дори с настоящите правила продължават да съществуват значителни пречки пред енергийната ефективност.

⁴ *EU Energy, Transport and GHG Emissions Trends to 2050 - Reference Scenario 2013* (Енергетика, транспорт и емисии на парникови газове в Европейския съюз — тенденции до 2050 г., референтен сценарий за 2013 г.), на разположение на: http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/.

11. Поради тези основни фактори общият проблем е, че потенциалът за разходоефективни икономии на енергия (както в краткосрочен, така и в дългосрочен план) не е напълно оползотворен, така че енергийната ефективност не допринася достатъчно за постигане на целите на енергийната политика на ЕС. Това води до следните последствия: а) голямото търсене на енергия увеличава зависимостта на ЕС от вноса на енергия и особено на газ; б) неоползотвореният потенциал за енергийна ефективност влияе отрицателно на достъпността на енергията и ограничава конкурентоспособността на икономиката на ЕС; в) голямото търсене на енергия оскъпява прехода към нисковъглеродна икономика, понеже много от мерките за енергийна ефективност спадат към свързаните с най-малко разходи варианти за намаляването на ЕПГ.

3. Субсидиарност

12. Политиката за енергийна ефективност се осъществява на първо място от държавите членки и намесата на ЕС трябва да бъде добре насочена и подкрепяща техните действия. Ролята на ЕС се състои във: а) установяване на обща рамка, която формира основата за съгласувани и взаимно усилващи своето действие механизми, като в същото време се запазва отговорността на държавите членки за определянето на средства за постигане на договорените цели; б) създаване на платформа за обмен на най-добри практики и стимулиране на изграждането на капацитет; в) задаване на минимални изисквания в областите, където евентуални индивидуални мерки на държавите членки биха създали риск за нарушаване на конкуренцията на вътрешноевропейския пазар; г) използване на инструменти на ЕС за насърчаване на действия за енергийна ефективност — например чрез финансиране.

4. Обхват и цели

13. Общата цел е да се гарантира, че енергийната ефективност допринася за развитието на конкурентоспособна, устойчива и сигурна енергийна система на ЕС.

14. Конкретните цели са:

- договаряне относно мерките, необходими за постигане на целта за повишаване на енергийната ефективност с 20 % до 2020 г., като по този начин се предостави информация на съответните участници относно действията, които трябва да бъдат предприети в краткосрочен план;
- договаряне относно равнището на амбиция на политиката за енергийна ефективност в дългосрочен план, като по този начин се повиши предвидимостта и сигурността за държавите членки и инвеститорите.

5. Описание на вариантите на политиката и методиката

15. Бяха разгледани следните варианти на политиката за запълване на недостига за изпълнението на целта за 2020 г.:

- а. без нови действия;
- б. ново първично законодателство, определящо задължителни национални цели или допълнителни обвързващи мерки;
- в. по-стриктно прилагане на сегашните политики.

Вариант а изключен от по-нататъшен задълбочен анализ, тъй като при него целта за 2020 г. няма да бъде постигната в пълна степен и няма да се оползотворят предимствата, свързани с нейното изпълнение.

16. Що се отнася до анализа на оптималното равнище на икономии на енергия за 2030 г., бяха моделирани шест сценария със стъпково увеличение на интензивността на усилията за енергийна ефективност във всички сектори, обхванати от сегашните мерки на политиката. Чрез сравняване на резултатите от сценариите с референтния случай са оценени въздействията на тези усилия върху енергийната система (включително по аспекта за сигурността на доставките), конкурентоспособността и устойчивостта през 2030 г., както и в перспектива до 2050 г. По различните сценарии през 2030 г. се постигат съответно: 27,4 %, 28,3 %, 29,3 %, 30,7 %, 35,0 % и 39,8 % икономии на енергия в сравнение с базовата стойност PRIMES за 2007 г. и съобразно това те се наричат по-долу сценарии EE27, EE28, EE29, EE30, EE35 и EE40. Анализът се основава на оценката на въздействието, залегнала в съобщението с хоризонт 2030 г., и е в пълно съответствие с нея, включително за предложените от Комисията като задължителни цели за 2030 г. 40 % намаляване на ЕПГ и (най-малко) 27 % дял на енергията от възобновяеми източници в крайното енергопотребление. В него се взема под внимание напредъкът на държавите членки по техните национални цели съгласно ДЕЕ.
17. По отношение на структурата на рамката за енергийна ефективност за периода след 2020 г. са установени следните варианти:
- а. без нови действия. Това означава, че за периода след 2020 г. няма да има цел за енергийна ефективност;
 - б. индикативна цел за ЕС, съчетана с конкретни мерки на ЕС. Това ще представлява продължение на сегашната рамка;
 - в. задължителна цел за ЕС, съчетана с конкретни мерки на ЕС. Това би било повторение на подхода, предложен от Комисията в съобщението с хоризонт 2030 г. за възобновяемите енергийни източници (ВЕИ);
 - г. задължителни цели за държавите членки, съчетани с политики на ЕС само в областите, свързани с вътрешноевропейския пазар.
18. Освен това е необходимо да се обмисли формулирането на възможната цел, независимо от нейния характер и равнище. Установени са следните варианти за формулиране на целта:
- а. цел по отношение на потреблението;
 - б. цел по отношение на интензивността;
 - в. хибриден подход.

6. Анализ на въздействията и заключения

Варианти на политика за запълване на недостига във връзка с целта за 2020 г.

19. Анализът на въздействията показва, че правилното прилагане на сегашната рамка на политиката е както необходимо, така и достатъчно за запълване на очаквания недостиг за постигането на целта за 2020 г. За разлика от това, предлагането на ново първично законодателство е малко вероятно да допринесе значително за запълването на този недостиг предвид на необходимото минимално време за изпълнение на обикновената законодателна процедура и транспониране в националното право.

Анализ за оптималното равнище на амбиция за 2030 г.

20. По отношение на въздействията върху енергийната система (включително сигурността на доставките), всички сценарии показват, че политиките за енергийна ефективност водят до действително намаляване на енергопотреблението (както на първичното, така и на крайното) и понижаване на енергийната интензивност. Проявяват се някои разлики между сценариите на политика по отношение на потреблението на различните източници на първична енергия.

21. Енергийната ефективност оказва значително въздействие върху сигурността на доставките и по-специално върху равнището на вноса на газ. Намаляването на нетния внос на енергия води до спестяване на разходи за внос на изкопаеми горива. При сценариите EE27, EE28 и EE29 икономии на разходи за внос на изкопаеми горива през периода 2011—2030 г. могат да достигнат между 285 млрд. и 346 млрд. евро. При по-амбициозни цели за спестяване на енергия в размер на 30 % и повече икономии на разходи могат да достигнат между 395 млрд. и 549 млрд. евро.

22. По отношение на икономическото въздействие, разходите по енергийната система се увеличават при всички сценарии в сравнение с референтния сценарий. За повишаването на енергийната ефективност са необходими средни годишни (за периода 2011—2030 г.) разходи по енергийната система, които за различните сценарии на политика са с между 0,01 и 0,8 процентни пункта от БВП по-големи от тези за референтния сценарий. В абсолютна стойност увеличението (средно годишно за периода 2011—2030 г.) е между 2 млрд. и 114 млрд. евро.

23. Налице е обща тенденция за промяна в структурата на разходите, като намалява дялът на разходите за закупуване на енергия и се увеличава този на капиталовите разходи и на преките инвестиции в ефективност. Инвестиционните разходи нарастват силно при всички сценарии — още по-значително при по-амбициозните сценарии и при тях отново главно в жилищния сектор и третичния сектор.

24. Предвиждат се много малки промени в цените на електроенергията в сравнение с референтния сценарий — в размер на 1—3 % през 2030 г. Цената по схемата за търговия с емисии (СТЕ) се различава съществено според сценария, което отразява важния принос на енергийната ефективност за намаляване на емисиите в обхванатите от СТЕ сектори (чрез намаляване на търсенето на електроенергия) и факта, че благодарение на енергийната ефективност се постигат значителни намаления в секторите извън СТЕ. С повишаването на равнището на амбиция на политиките за енергийна ефективност с понижават както разходите по самата СТЕ, така и стимулите от нея за намаляване на ЕПГ.

25. Сценариите за намаляване с 40 % на ЕПГ и повишаване на енергийната ефективност могат да окажат или отрицателно, или положително въздействие върху БВП (в зависимост от теоретичния подход и съответните допускания), като основният фактор е големината на инвестициите. При моделиране въз основа на общото равновесие ефектът на „изтласкване от пазара“ води до отрицателни резултати. Ако не се приема, че понастоящем ресурсите са напълно използвани, тогава въздействията върху БВП са положителни.
26. В социално отношение, общото нетно въздействие върху заетостта зависи, както за БВП, от множество допускания. Общо взето, върху заетостта се оказва положително въздействие чрез използване на приходите от остойностяването на въглеродните емисии за намаляване на разходите за труд. Анализът показва, че като цяло положителното въздействие върху заетостта нараства при сценарии за по-амбициозни политики за енергийна ефективност, което отразява значителния потенциал за създаване на работни места в тези области (по-специално в сектора на строителството), като големината на въздействието зависи от теоретичния подход.
27. При сценарии за икономии на енергия в размер до 28 % (както през 2030 г., така и в перспектива за 2050 г.) няма значително въздействие върху достъпността на енергията за домакинствата (в сравнение с референтния сценарий). При най-амбициозните сценарии леко (и главно в перспектива за 2050 г.) се увеличава дялът на свързаните с енергопотреблението разходи в бюджета на домакинствата, тъй като за подобрения на енергийната ефективност обикновено са нужни инвестиции, които водят до увеличение на капиталовите разходи при тези сценарии.
28. По отношение на устойчивостта (и съгласуваността с целите на рамката до 2030 г. в областта на климата и енергетиката), всички сценарии (с изключение на ЕЕ40) показват намаление на ЕПГ през 2030 г. в съответствие с целта за ЕПГ, предложена в съобщението с хоризонт 2030 г., и съответствие до голяма степен с предложеното пак там разделяне на намаленията на емисиите (през 2030 г.) между секторите, обхванати от СТЕ, и останалите сектори. При всички сценарии се преследва целта за декарбонизацията. Всички сценарии са в съответствие с целта за (най-малко) 27 % дял на енергията от възобновяеми източници.
29. Балансът на намаленията на ЕПГ в различните сектори на икономиката не се променя в зависимост от сценария, тъй като сценариите не се различават по съчетанието от политики за енергийна ефективност (то винаги следва логиката на действащото законодателство и се повишава само общото равнище на амбиция). Най-големите намаления се получават в сектора за производство на електроенергия (двигател за което е СТЕ, както е предложено в рамката за 2030 г.), жилищния сектор и третичния сектор (тъй като ключови политики за енергийна ефективност са насочени специално към тези два сектора).

Структура на рамката за политиката до 2030 г.

30. Що се отнася до правния характер на евентуална бъдеща цел за енергийната ефективност, в анализа се заключава, че чисто индикативна цел би била икономически ефективна и в съответствие с рамката за политиката до 2030 г. в областта на енергетиката и климата. Поставянето на национални задължителни цели

би било несъвместимо с предложената рамка за политиката в областта на енергетиката и климата. Тяхната ефективност и икономическа ефикасност е под въпрос. Възможен вариант е въобще да не се предлага цел, но това би лишило рамката за политиката за периода след 2020 г. от ползите, предоставяни досега от този елемент: като показател за проследяване на напредъка и коригиране на политиката; като сигнал до съответните участници относно посоката на политиката; и като основа за допълнителни елементи на политиката.

31. Независимо от това как е формулирана целта, при наблюдението на постигнатия напредък следва да се отчита икономическото развитие.

Финансиране

32. За значителни подобрения на енергийната ефективност ще са необходими значителни инвестиции, като те ще трябва да бъдат финансирани главно от частния сектор. Икономическите стимули за инвестиране в енергийна ефективност трябва да станат по-забележими от финансовия сектор и това е свързано с редица действия, като например установяване на надеждни процедури за измерване и верификация на икономии на енергия, разработване на стандарти за процесите на инвестиране в енергийна ефективност и оказване на техническа помощ, за да станат проектите за енергийна ефективност подходящи за банково финансиране.

Обзорна таблица с ключови резултати от моделирането за 2030 г. (освен ако е посочено друго)

	Референтен сценарий	ЕПГ40	ЕЕ27	ЕЕ28	ЕЕ29	ЕЕ30	ЕЕ35	ЕЕ40
ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА СЦЕНАРИИТЕ								
Намаление на ЕПГ спрямо 1990 г.	- 32,4	- 40,6	- 40,1	- 40,2	- 40,1	- 40,1	- 41,1	- 43,9
Дял на ВЕИ — общо	24,4	26,5	27,8	27,7	27,7	27,7	27,4	27,4
Икономии на енергия през 2030 г. (<i>изчислени в % спрямо базовата стойност — предвиданото навремето първично енергопотребление през 2007 г.</i>)	21,0 %	25,1 %	27,4 %	28,3 %	29,3 %	30,7 %	35,0 %	39,8 %
ВЪЗДЕЙСТВИЯ ВЪРХУ ЕНЕРГИЙНАТА СИСТЕМА								
Брутно вътрешно потребление на енергия (в Mtoe)	1611	1534	1488	1470	1450	1422	1337	1243
Дял на твърдите горива	10,8	10,1	9,9	10,4	10,8	11,3	12,9	12,4
Дял на нефта	32,3	32,8	32,4	32,6	32,7	33	34,2	36,2
Дял на природния газ	24,6	22,5	22,5	21,9	21,5	21	19,2	18,5
Дял на ядрената енергетика	12,5	13,1	12,7	12,8	12,7	12,5	11,8	11,1
Дял на ВЕИ	19,9	21,6	22,6	22,4	22,3	22,3	22	22,1
Енергийна интензивност (2010 г. = 100)	67	64	62	61	61	59	56	52
Брутно производство на електроенергия (в TWh)	3664	3532	3469	3461	3423	3336	3080	2804
СИГУРНОСТ НА ЕНЕРГИЙНИТЕ ДОСТАВКИ								
Зависимост от внос	55,1	53,6	53	53	52,6	52,8	53,5	54,4
Нетен внос на енергия (2010 г. = 100)	96	89	86	85	83	82	78	74
Нетен внос на газ (2010 г. = 100)	105	91	88	84	81	78	67	60
Спестени разходи за внос на изкопаеми горива в сравнение с референтния сценарий (<i>кумулятивна стойност за периода 2011—2030 г.</i>) (млрд. евро по цени от 2010 г.) (<i>кумулятивна стойност за периода 2011—2030 г.</i>)	няма данни	- 190	- 285	- 311	- 346	- 395	- 503	- 549

ВЪЗДЕЙСТВИЯ ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА										
Намаляване на ЕПГ в секторите, обхванати от СТЕ, спрямо 2005 г.	- 36,1	- 43,3	- 45,3	- 44,4	- 43,3	- 42,2	- 41,8	- 45,6		
Намаляване на ЕПГ в секторите извън СТЕ спрямо 2005 г.	- 20,3	- 30,5	- 27,6	- 28,7	- 29,5	- 30,5	- 32,9	- 35,3		
	Референтен сценарий	ЕПГ40	ЕЕ27	ЕЕ28	ЕЕ29	ЕЕ30	ЕЕ35	ЕЕ40		
РАЗХОДИ ЗА СИСТЕМАТА										
Общи средногодишни разходи за системата през периода 2011—2030 г. (млрд. евро)	2067	2069	2069	2074	2082	2089	2124	2181		
в сравнение с референтния сценарий (млрд. евро)		+ 1	+ 2	+ 7	+ 15	+ 22	+ 57	+ 114		
Общи средногодишни разходи за системата през периода 2011—2030 г. като % от БВП	14,30 %	14,31 %	14,31 %	14,35 %	14,40 %	14,45 %	14,69 %	15,09 %		
в сравнение с референтния сценарий		+ 0,01 %	+ 0,01 %	+ 0,05 %	+ 0,11 %	+ 0,15 %	+ 0,39 %	+ 0,79 %		
Общи разходи за системата през 2030 г. (млрд. евро)	2338	2364	2361	2389	2423	2455	2632	2999		
Общи разходи за системата през 2030 г. като % от БВП	14,03 %			14,18 %	14,16 %	14,33 %	14,53 %	14,73 %	15,79 %	
ДРУГИ ИКОНОМИЧЕСКИ ФАКТОРИ										
Общи средногодишни разходи за инвестиции през периода 2011—2030 г. (млрд. евро)	816	854	851	868	886	905	992	1147		
Средногодишни разходи за закупуването на енергия през периода 2011—2030 г. (млрд. евро)	1454	1436	1422	1417	1411	1401	1378	1365		
Средна цена на електроенергията (EUR/MWh)	176	179	180	179	178	178	177	182		
Цена по СТЕ (EUR/тон CO2 еквивалент)	35			40	39	35	30	25	13	
									6	
МАКРОИКОНОМИЧЕСКО МОДЕЛИРАНЕ										
Въздействие върху БВП (промяна в % спрямо)	16,766 млрд. евро			няма данни	няма данни	- 0,13 / + 0,75	няма данни	- 0,22 / + 1,06	- 0,52 / + 2,02	- 1,20 / + 4,45
	16,960 млрд. евро									

референтния случай) Резултати първо за модела въз основа на общото равновесие и второ за модела Post-Keynesian								
Въздействие върху заетостта (промяна в % спрямо референтния случай) Резултати първо за модела въз основа на общото равновесие и второ за модела Post-Keynesian	219 млн. души 232 млн. души	няма данни	няма данни	+ 1,47 / + 0,29	няма данни	+ 1,90 / + 0,35	+ 2,53 / + 0,62	+ 2,96 / + 1,50