



*Европейски икономически и социален комитет*

**NAT/535**  
**Мониторинг и докладване**  
**на емисиите на парникови**  
**газове**

Брюксел, 28 март 2012 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно  
механизъм за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и  
за докладване на друга информация, свързана с изменението на климата,  
на национално равнище и на равнището на Съюза“**

COM(2011) 789 final – 2011/0372 (COD)

---

Докладчик: **г-н Adams**

---

На 23 ноември 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 192, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и за докладване на друга информация, свързана с изменението на климата, на национално равнище и на равнището на Съюза“*  
COM(2011) 789 final – 2011/0372 (COD).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 14 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 151 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 16 гласа „въздържал се“.

\*

\* \*

## 1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Комисията отчита и подкрепя необходимостта от точни и всеобхватни данни, които да помогнат на Съюза и на държавите членки да изпълняват ангажиментите си във връзка със смекчаване на изменението на климата и да прилагат пакета относно климата и енергетиката. Настоящият регламент ще укрепи този процес.
- 1.2 В допълнение към подробните препоръки, отправени в раздел 4, ЕИСК би желал да подчертае необходимостта от пропорционалност при събирането на данните и нуждата от трайно съсредоточаване върху използването на резултатите за постигане на целите на политиката относно климата, както и за продължаване на работата по образоването на обществеността в областта на енергетиката.

## 2. Въведение

- 2.1 Настоящият нов регламент е инструментът, който предоставя правното основание за изпълнение на преразгледаните ангажименти относно вътрешния мониторинг, определени в пакета относно климата и енергетиката за 2009 г., както и за гарантиране на навременния и точен мониторинг на напредъка в изпълнението на посочените ангажименти и на международните такива. Въпреки че ЕС отговаря пряко за около 11 % от световните емисии на въглероден диоксид (CO<sub>2</sub>), стратегическият му ангажимент и дейност относно намаляването на парниковите газове (ПГ) и ефективното използване на ресурсите може да се счита за положителен и важен принос към международните механизми за изпълнение. Стремежът е поддържане на повишението на световната средногодишна температура под 2 градуса по Целзий, в сравнение с преиндустриалните равнища. (Целите за 2010 г. са намаляване с 20% на емисиите на CO<sub>2</sub>, увеличаване с 20% на енергията от възобновяеми източници и подобряване с 20% на енергийната ефективност в сравнение с нивата от 1990 г.).
- 2.2 Свидетели сме на ускорено изменение на световния климат, което се дължи на промените в глобалния енергиен баланс. Наличието на ПГ в земната атмосфера, със способността им да поглъщат и излъчват инфрачервено лъчение, оказва огромно въздействие върху температурите. След водната пара, основният парников газ е CO<sub>2</sub>, като метанът и озонът също имат значителен дял.
- 2.3 През последните 250 години изгарянето на изкопаеми горива е допринесло за увеличението на CO<sub>2</sub> в атмосферата от 280 на 390 ppm. Въпреки че естествените източници на CO<sub>2</sub> превишават в голяма степен тези, които са резултат от дейността на човека, въздействието на естествените източници преди се уравновесяваше от т.нар. „поглъщители на въглерод“, например процесът на фотосинтеза при растенията и планктона, в който участва CO<sub>2</sub>. Увеличаването на антропогенните парникови газове, заедно с обезлесяването, разруши това равновесие.
- 2.4 Съществува изобилие от научни доказателства относно изменението на климата, което оказва значително неблагоприятно икономическо, социално и екологично въздействие от известно време насам. Основаните на някои модели прогнози посочват сериозни бъдещи въздействия, чрез повишаване на морското равнище, опустиняване, загуба на биоразнообразие и климатични смущения. По принцип съществува съгласие, че превенцията е по-удачна (и по-евтина) в сравнение със смекчаването на изменението на климата или адаптирането към последиците от него. Въпреки това обаче, нуждата от икономически растеж, неравенствата в световното развитие, продължаващата зависимост от изкопаемите горива като основен световен източник на енергия и неумолимото нарастване на населението на Земята играят роля в досегашния неуспех за постигане на политически консенсус относно начина за прилагане на ефективен механизъм за намаляване на антропогенните емисии на парникови газове.

2.5 Срещата на високо равнище за Земята в Рио де Жанейро през 1992 г. доведе до създаването на международен договор, Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата (РКООНИК), чието предназначение е да стабилизира концентрациите на парникови газове в атмосферата. През 1993 г. ЕС установи механизъм за мониторинг на емисиите на ПГ в отговор на споменатия договор<sup>1</sup>. Протоколът от Киото към РКООНИК от 1997 г. си постави за цел да наложи ограничения върху емисиите на парникови газове по начини, отчитащи различията между отделните нации, тяхното богатство и способността им да намаляват емисиите. В отговор на това през 2004 г. ЕС актуализира механизмите си за мониторинг на парниковите газове<sup>2</sup> и разработи серия от стратегии за развитие с ниски нива на въглеродни емисии<sup>3</sup>, най-новата от които е Енергийната пътна карта за периода до 2050 г.<sup>4</sup>. Напредъкът по отношение на най-важните международни споразумения остана бавен, но предложеният регламент ще осигури рамката за мониторинг, необходима на ЕС с цел да оказва подкрепа на ангажиментите на национално и международно ниво и на тези, поети в рамките на Съюза.

### 3. **Обобщение на предложението на Комисията**

3.1 Целите на регламента са да подпомогне Съюза и държавите членки в изпълнението на ангажиментите им за смекчаване на изменението на климата и за прилагане на пакета относно климата и енергетиката. Той ще подобри множество аспекти на докладваните данни и ще гарантира изпълнението на международните задължения във връзка с мониторинга и докладването, включително докладването относно финансовата и технологичната помощ, оказвана на развиващите се страни. Освен това регламентът ще подпомогне разработването на нови инструменти за смекчаване на изменението на климата и за адаптиране към последиците от него и ще осигури правното основание за изпълнението на бъдещите изисквания и насоки относно докладването.

3.2 Регламентът урежда докладването, което се изисква съгласно РКООНИК и Протокола от Киото, и обхваща емисиите на седем парникови газове от всички сектори (енергетика, промишлени процеси, земеползване, промени в земеползването и горско стопанство, отпадъци, селско стопанство и т.н.). На конференциите на страните по РКООНИК през 2009 г. и 2010 г. бе постигнато съгласие относно подобряване на докладването, което да даде възможност на ЕС, наред с другото, да изпълнява ангажиментите си по отношение на оказването на финансова, технологична и свързана с изграждането на капацитета помощ на развиващите се страни.

---

1 Решение 93/389/ЕИО на Съвета от 24 юни 1993 г.

2 Решение № 280/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 г.

3 COM(2011) 112.

4 COM(2011) 885/2.

- 3.3 Новият регламент ще изпълни изискванията спрямо мониторинга и докладването, включени в Решението за разпределяне на усилията и в преразгледаната Директива на ЕС за Европейската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ), чрез установяване на цикъл на преглед и спазване съгласно Решението за разпределяне на усилията, с включване на изисквания за докладване относно приходите от търговете на квоти на въглеродни емисии, както е предвидено в преразгледаната Директива за ЕСТЕ. Освен това той ще подобри съществуващата рамка за мониторинг и докладване, за да отговори на нуждите на бъдещото международно законодателство и това на ЕС, чрез установяване на основа за мониторинг и докладване относно емисиите от морския транспорт, несвързаното с CO<sub>2</sub> въздействие на въздухоплаването върху климата, земеползването, промените в земеползването и горското стопанство, както и адаптационните дейности.
- 3.4 Като цяло регламентът подобрява докладването на ЕС за предоставяната на развиващите се страни финансова и технологична помощ, както и съгласуваността на докладването с другите правни инструменти на ЕС, насочени към замърсителите на въздуха, и въз основа на опита от досегашното прилагане на тези мерки, подобрява докладването относно действителните емисии, прогнозите, политиките и мерките.
- 3.5 В допълнение новият регламент осигурява основанието за докладване на приходите от търговете на квоти в рамките на ЕСТЕ на ЕС, като гарантира прозрачност и предлага мониторинг на намерението за използване поне на половината от годишните приходи от търговете за мерки за борба с изменението на климата в ЕС и трети страни.
- 3.6 Той допринася за постигане на целта за намаляване на емисиите с 20 %, като ускорява и увеличава ефикасността на процеса на годишния преглед и дава възможност за ежегодно установяване на спазването от държавите членки на техните целеви стойности. Регламентът поставя изискване за конкретно докладване относно прилаганите от държавите членки политики и мерки, както в секторите, обхванати от ЕСТЕ, така и в тези, които са извън нея, и установява основата за докладване относно емисиите от морския транспорт и въздействието на несвързаното с CO<sub>2</sub> въздухоплаване върху климата, като проправя пътя за прилагането на ефективни мерки в тези сектори.
- 3.7 Преработеният текст, който заменя предишно законодателство, не изисква събиране на допълнителни данни от МСП или промишлеността и се отнася за докладването на равнище национални органи. Следователно той не налага каквито и да било допълнителни задължения на дружествата.

#### 4. **Общи и специфични забележки**

- 4.1 Комитетът споделя мнението на Комисията, че точният и всеобхватен мониторинг и докладване относно емисиите и другите данни, свързани с изменението на климата, са абсолютно необходими за ефективното изпълнение на международните задължения съгласно РКООНИК и за изграждането на доверие и увереност у всички страни по света, които оказват своя полагаем принос към борбата с изменението на климата.

- 4.2 В рамките на Европейския съюз Комисията, подпомагана от Европейската агенция за околната среда (ЕАОС), отдавна има задължението да събира информация от мониторинга, извършван от държавите членки, и да я предава на РКООНИК като част от контрола на ЕС върху емисиите в Европа, както и да събира необходимата информация, за да осъществява мониторинг относно изпълнението на споразуменията в рамките на ЕС за разпределяне на тежестта на изискванията във връзка с изменението на климата. Ето защо е изключително важно Комисията да разполага с правомощията да изисква необходимата информация от държавите членки, да проверява нейната точност, навременност и съгласуваност, и да предприема всички необходими действия за налагане спазване на изискванията, в случай че докладването е незадоволително.
- 4.3 С течение на времето различните изисквания относно докладването станаха фрагментирани, като има случаи на припокриване, празноти и несъответствия. Неотдавна в пакета относно климата и енергетиката бяха прибавени нови изисквания и може да се прогнозира, че вероятно не след дълго ще бъдат прибавени и други, като това за докладване на емисиите от морския транспорт. Особено важно е да се извършва навременен и точен мониторинг и докладване относно напредъка за постигане на целта за намаляване на емисиите с 20 % до 2020 г.
- 4.4 Комитетът е съгласен с мнението на Комисията, че поради тази причина сега е подходящият момент за консолидиране на всички изисквания в един единствен нов регламент. Това ще разшири обхвата в посока на някои важни области, като в същото време ще опрости цялостния режим за изпълнение чрез консолидиране на всички изисквания в една единствена система за мониторинг и докладване, която обхваща всички настоящи и очаквани изисквания относно мониторинга и докладването.
- 4.5 Комитетът приветства изграждането на системите за докладване (при условие, че те са пропорционални и ползотворни) въз основа на националните системи за инвентаризация и системата на ЕС за инвентаризация (членове 5 и 6), което ще даде възможност за ежегодно оценяване на напредъка спрямо крайната цел за 2020 г. и спрямо националните стратегии за развитие с ниски нива на въглеродни емисии, предвидени в член 4. Това е най-добрият начин за активно събиране на информация с цел създаване на възможност за мониторинг на напредъка и стимулирането му, където е необходимо, така че да сме сигурни, че ще достигнем една изключително важна средносрочна цел.

- 4.6 Регламентът урежда всеобхватния мониторинг и докладване на емисиите на парникови газове и погълтителите от всички сектори в рамките на Европейския съюз, което безспорно е елемент от основно значение за получаване на точна оценка за цялостното въздействие на Европа върху равнището на световните емисии. Комитетът подкрепя предложеното разширяване на обхвата с цел включване на емисиите от морския транспорт (член 10) и на останалите възможни видове емисии, които все още не са включени в изискванията за мониторинг и докладване. Както вече бе заявено от Комитета<sup>5</sup>, той изразява загриженост във връзка с предложението в параграф (10) от съображенията, за изключване на определени полети от докладването на емисиите от въздухоплаването, тъй като подобна празнина би могла да стане повод за злоупотреби; считаме, че това следва да остане предмет на активен преглед.
- 4.7 В допълнение към мониторинга на самите емисии на парникови газове, важно е също така да се осъществяват мониторинг и докладване относно обхвата на мерките и размера на инвестициите за адаптиране към последиците от изменението на климата, на което вече сме свидетели. Необходима е информацията относно усилията и инвестициите както на публичния, така и на частния сектор и Комитетът напълно подкрепя предложенията, които се съдържат в членове от 13 до 16 на регламента относно тези аспекти. Член 16 обаче съдържа известна неточност по отношение на информацията, която следва да се предоставя във връзка с мерките за адаптиране към измененията на климата и според мнението на Комитета той се нуждае от допълнително разработване. Трябва да се вземе предвид необходимата пропорционална полза и да се избегне дублирането на усилията.
- 4.8 Комитетът счита, че следва да бъдат положени и усилия за мониторинг и докладване на въглеродния отпечатък или въздействието на Съюза в други части на света, вследствие на търговията и инвестициите му в тях. Член 17 обхваща докладването относно помощта за развитие и трансфера на технологии. Той не включва обаче въздействията от търговията и частните финансови потоци. Даваме си сметка, че съгласно РКООНИК, емисиите на другите страни (както развитите, така и развиващите се) трябва да се отчетат от самите тях, както и че съгласно споразуменията от 2010 и 2011 г. развитите страни, включително ЕС, ще подпомагат усилията за подобряване на системите за инвентаризация и мониторинг в развиващите страни. Това представлява полезно развитие, но само по себе си не достига до сърцевината на въпросите, свързани с въглеродния отпечатък на ЕС в останалата част от света. Настоятелно призоваваме Комисията да разгледа допълнително тези аспекти.

---

<sup>5</sup> [ОВ С 175 от 27.7.2007 г., стр. 47.](#)

- 4.9 Насърчаваме Комисията и държавите членки да направят всичко възможно, за да гарантират, че във финансовото и технологичното докладване ще бъде включена финансовата и технологичната помощ, която се предоставя **в допълнение към** официалната помощ за развитие (ОПР). По този начин ще се получи по-пълна картина на обхвата и размера на предоставяната помощ от ЕС за развиващите се страни като цяло и следователно ще се подобри разработването на политиките и ще се подпомогне определянето на приоритетите по отношение на намесата във връзка с изпълнението.
- 4.10 Точността и съгласуваността на докладваната информация в тази област е от особено значение поради това, че за света е изключително важно въпросът с изменението на климата да се решава ефективно и всяка страна да окаже своя полагаем принос към този процес. Навременността също е от решаващо значение, така че да могат своевременно да се идентифицират отклоненията от плановете и ангажиментите и да се предприемат незабавни коригиращи действия. Комитетът подкрепя предвидените в новия регламент по-строга дисциплина и процедури за преглед относно споменатите аспекти.
- 4.11 Повечето от членовете от регламента налагат на държавите членки задължения да предоставят конкретен вид информация на Комисията. Разбираме, че между Комисията, държавите членки и Европейската агенция за околната среда съществуват тесни работни отношения, като и че повечето изисквания са разработени въз основа на сътрудничество и консенсус между Комисията и държавите членки, съвместно с Европейската агенция за околната среда, която отговаря до голяма степен за събирането на подробни данни и контрола на качеството. Силно подкрепяме този подход на сътрудничество, за който считаме, че с най-голяма сигурност би могъл да гарантира възможно най-добрия поток от навременна и точна информация, както и да отстрани трудностите.
- 4.12 Отбелязваме, че въпреки това е вероятно да има случаи на ненавременно пристигане на определени данни или доклади на отделни държави членки. Изразяваме подкрепата си за включването на разпоредби, които позволяват в такива случаи да се изготвят прогнози (член 9), както и възможността Комисията да започва процедури за нарушение в случай на продължаващо и умишлено неизпълнение.



- 4.13 Приветстваме изричното признаване в член 25 на ролята на ЕАОС и уверението, дадено ни от Комисията, че целта и занапред ще бъде да продължи да се извършва редовната мониторингова дейност с помощта на отличните професионални структури и мрежи за сътрудничество, създадени от ЕАОС в цяла Европа. ЕАОС разполага с професионалните умения и мрежи за изпълнение на тази задача, а независимите □ доклади относно информацията за околната среда и тенденциите за развитие се ползват с висок авторитет и доверие по света. Комитетът счита, че ЕАОС следва да играе водеща роля в прилагането на настоящия регламент и че колкото повече ЕАОС се използва като представител, който оповестява или потвърждава събраната информация, с толкова по-голям авторитет на независимост и достоверност ще се ползва регламентът.
- 4.14 ЕАОС също така се намира във възможно най-благоприятната позиция да въведе неофициално същите или подобни методи за докладване и отчитане сред някои от непосредствените съседи на Съюза, които вече са установили редовно сътрудничество с агенцията, което носи очевидни ползи. Крайната цел следва да бъде установяване в Европа на режим за мониторинг, който да може да бъде общопризнат като модел или стандарт в практиката в целия свят.
- 4.15 Изграждане на капацитет. Успешната система за мониторинг и докладване в Европа зависи от наличието на квалифицирани професионални екипи и мрежи във всяка държава-членка, които да събират първичните данни по точен, обективен и навременен начин. Комитетът приветства намерението на Комисията и на ЕАОС да допринесат за подпомагане на капацитета на държавите членки в тази област чрез мрежи за сътрудничество, дейности за създаване на партньорски групи и подкрепа за подходящо обучение. Би било от полза да се отделят конкретни бюджетни средства за тези задачи.
- 4.16 С радост отбелязваме мнението на Комисията, че регламентът следва да гарантира значително подобрение в обхвата и качеството на информацията в тази област, при ограничени допълнителни разходи поради компенсиращите спестявания, които ще бъдат направени чрез обединяването на изискванията. Като се има предвид изключителната важност на въпроса за изменението на климата за Европа и света, очевидно е от съществено значение мониторингът и докладването да се извършват подробно и надеждно съгласно предвиденото в регламента. Еднакво важно за момента освен това е да се сведат допълнителните тежести до минимум. Ето защо със задоволство отбелязваме, че регламентът не предвижда допълнителни тежести за бизнеса.
- 4.17 Настоятелно призоваваме на общо равнище конкретните данни по страни да се споделят в рамките на съответните генерални дирекции на Комисията и звената на Европейската служба за външна дейност (вж. член 2). Това ще насърчи по-широкото използване на ценна информация от тези, които определят секторните и останалите приоритети в съответните генерални дирекции/звена, извършващи планиране.

- 4.18 Освен осигуряването на обобщени данни за целите на националния и международния мониторинг на напредъка относно ангажиментите във връзка с климата, изключително важно е да продължи разработването на подробните данни, така че приносът на физическите лица и организациите от всякакъв вид във връзка с предизвикателството относно изменението на климата и неговите решения да може да бъде оценен и наблюдаван както от самите физически лица и организации, така и от всички останали. Много е желателно местните и индивидуалните системи за измерване и мониторинг, които се въвеждат, да бъдат съгласувани с националните и международните системи за измерване и мониторинг, така че данните да могат лесно да се обобщават или детайлизират и да може да се сравнява и оценява приносът на отделните политики и действия от страна на различните участници. Въпреки че не е непосредствената цел на този регламент, много е важно това изискване да бъде изцяло взето предвид при разработването на националните и европейските системи за мониторинг, така че да може да се разработи напълно съгласувана мониторингова система на всички нива.
- 4.19 Бихме искали да споменем и че значителната дейност във връзка със събирането на данните и мониторинга предлага поле за ангажиране на гражданите чрез информационни и образователни материали и съответни практически програми за действие. Трябва да се използва всяка възможност за повишаване на осведомеността и за разясняване и мониторинг на социалното въздействие на политиката във връзка с изменението на климата върху европейските граждани и Комитетът ще продължи да играе активна роля в тази сфера.

Брюксел, 28 март 2011 г.

Председател  
на  
Европейския икономически и социален  
комитет

Staffan Nilsson

---