

НОВИ ТЕНДЕНЦИИ В ПОЛИТИКАТА НА ЕС ПО ИЗМЕНЕНИЕ НА КЛИМАТА

Гл. ас. д-р Анна Христова

Промените на климата и глобалното затопляне са едни от най-големите предизвикателства, пред които е изправена международната общност към настоящия момент. Повишаването на температурите, топенето на ледниците и все по-честите суши и наводнения са доказателство, че промяната в климата реално се случва. Рисковете за цялата планета и за бъдещите поколения са колосални и именно това налага предприемането на спешни действия на национално, регионално и международно ниво.

Борбата срещу изменението на климата е основна точка в дневния ред на Европейския съюз (ЕС) и придобива все по-голямо значение за други области като енергетиката, транспорта и регионалното развитие. В тази връзка целта на политиката на ЕС по отношение на климата е да се ограничи глобалното затопляне до 2 °С над стойностите на средната температура преди индустриализацията. Съюзът се ангажира до 2020 г. да намали емисиите на парникови газове с поне 20 % под нивата от 1990 г., като същевременно се подобри енергийната ефективност с 20 % и се увеличи дялът на възобновяемите енергийни източници до 20 % от потреблението. Ключов механизъм за постигането на тази цел е схемата за търговия с емисии.¹

Към настоящия момент ЕС води успешна политика за намаляване на емисиите, насърчаване на чистата енергия и енергийната ефективност и стимулиране на преминаването на Европа към нисковъглеродна икономика. Най-важният инструмент в тази насока е Схемата за търговия с емисии на ЕС, с която е създаден най-големият в света пазар на въглеродни емисии. Тази схема стартира през 2005 г. и обхваща около 45 % от емисиите от над 12 000 инсталации в сектора на производството на електроенергия и други енергоемки сектори в ЕС, Исландия, Лихтенщайн и Норвегия. Основната идея, заложена в нея, се изразява в следното: Определя се ограничение за общите емисии на обхванатите инсталации, като например електроцентралите. В рамките на това ограничение инсталациите получават и купуват квоти за отделяне на определено количество парникови газове всяка година. Тези, които отделят по-малко емисии, могат да продават излишните си квоти. Онези пък, които очакват да отделят повече емисии, отколкото позволяват квотите им, могат да инвестират в мерки или технологии, за да намалят емисиите си, или да купят допълнителни квоти на пазара, за да компенсират отчасти или изцяло надхвърленото количество. Възможността за търговия в рамките на общото ограничение за емисиите води до гъвкавост. Тя гарантира, че емисиите се намаляват там, където е най-евтино да се направи това, и че инвестициите се насочват там, където могат да бъдат постигнати най-големи намаления на емисиите на най-ниска цена. Ограничението на общите позволени емисии от инсталациите постепенно намалява. До 2020 г. последните следва да бъдат намалени с 21 % спрямо 2005 г.²

Понастоящем политиката на ЕС по околна среда, и в частност – изменението на климата, се осъществява според разпоредбите на Договора от Лисабон, който е в сила от 1 януари 2009 г. В Член 191 (1) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) борбата с изменението на климата е регламентирана като изрична цел на политиката на ЕС в областта на околната среда: „*Политиката на Съюза в областта на околната среда допринася за осъществяването на следните цели: ... насърчаване, на международно равнище, на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда, и по-специално борбата с изменението на климата*”.

Анализът на цитираната разпоредба довежда до извода, че борбата с климатичните проблеми е не само регионален, но и световен проблем, за чието решаване е необходимо предприемането на мерки от международен характер. Държавите, планирайки националните си политики, идентифицират правото като основно средство за предотвратяване на глобалните климатични промени и като основен инструмент, който да гарантира всеобщи усилия за осуетяване на прогресирането на този бърз процес на промяна на климата.³

Никоя страна обаче, независимо от това колко могъща е, не може да се справи самостоятелно с промените в климата, без транснационално сътрудничество. Ето защо борбата с изменението на климата придобива международни измерения.

През последните 100 години температурите в световен мащаб са се увеличили с около 0,7 °C, а в Европа — с около 1,0 °C. Без политиките за намаляване на емисиите от парникови газове средната температура в световен мащаб се очаква да се увеличи с между 1,1 °C и 6,4 °C в течение на този век. Изследванията сочат, че в по-голямата си част това затопляне е резултат на човешката дейност, т.е. на емисиите на парникови газове и на аерозолите. Всъщност тези газове улавят топлината, която се излъчва от земната повърхност, и ѝ пречат да се освободи в космическото пространство, като по този начин причиняват „глобално затопляне“. Други човешки дейности, допринасящи за изменението на климата, са обезлесяването и използването на изкопаеми горива, което води до емисии на въглероден диоксид, метан, двуазотен оксид и флуоровъглеродороди.

Научно доказано е, че рисковете от необратими и катастрофални промени силно ще се увеличат, ако глобалното затопляне се повиши с повече от 2 °C в сравнение с нивата от преди началото на индустриализацията. Настоящите ангажименти обаче, поети от международната общност съгласно Протокола от Киото, се очаква да доведат до повишаване на температурата с 3,54 °C до 4 °C до 2050 г. Целта на политиката на ЕС е да помогне за запълването на тази огромна разлика.⁴

Концентрацията на парникови газове в атмосферата трябва да се стабилизира през настоящето десетилетие и да намалее до 2050 г. с 50 % спрямо нивата от 1990 г. Като взема предвид усилията, необходими от страна на развиващите се страни, ЕС подкрепя целта за намаляване на емисиите на парникови газове с 80 % до 95 % до 2050 г. (в сравнение с 1990 г.).

Дори при ефективно прилагане на политики и усилия за намаляване на емисиите е неизбежно известно изменение на климата. Ето защо са необходими стратегии и действия за приспособяване към въздействията от тези промени.

Европейският съюз е предприел редица мерки в тази насока. Конкретно в сферата на глобалните проблеми, свързани с околната среда и с устойчивото развитие, следва да се подчертае важността и значимостта на Стратегията на ЕС „Европа 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж”.⁵ Тя се основава на стремежа да се предприемат необходимите мерки в областите на новите предизвикателства за света, произтичащи предимно от климатичните промени и изчерпването на природните ресурси.⁶ Всъщност това са и двете основни сфери, изведени като приоритетни в политиката по околна среда на Съюза, пред които е изправено цялото човечество и които то трябва да реши, предприемайки необходимите мерки за ограничаването им.

Борбата с изменението на климата е една от петте водещи теми в широкообхватната стратегия „Европа 2020”. Нейните конкретни цели са: до 2020 г. емисиите на ЕС на парникови газове да бъдат намалени с 20 %, 20 % от енергията да се добива от възобновяеми източници и енергийната ефективност да се повиши с 20 %.

Понастоящем ЕС е активен участник в борбата с изменението на климата и насърчаването на преминаването към нисковъглеродна икономика. Неговите усилия в тази област датират от 1990 г., когато Съюзът поема ангажимент да стабилизира емисиите си на въглероден диоксид на равнищата от тази година до 2000 г. – цел, която бе реализирана. Оттогава Съюзът прилага серия от политически мерки за намаляване на емисиите на парникови газове, като много от тях са в рамките на Европейската програма по изменението на климата, изготвена през 2000 г. Освен това държавите членки предприемат конкретни действия в национален мащаб.

В своята политика по околна среда ЕС определя някои от най- амбициозните цели в областта на климата и енергията до 2020 г. Той е първият регион в света, в който е прието задължително законодателство, за да се гарантира тяхното постигане. Целта на предприятиите в тази насока мерките е намаляване до 2020 г. на емисиите на парникови газове с 20 % спрямо равнищата от 1990 г.⁷

В по-дългосрочен план – до 2050 г. – ЕС е определил цел за намаляване на емисиите си с 80-95 % спрямо равнищата от 1990 г. Намаляването на емисиите до такова равнище изисква превръщането на ЕС в нисковъглеродна икономика, т.е. ще бъде реализирана втората приоритетна цел, залегнала в Седма програма за действие за околната среда, а именно – превръщане на Съюза в „ресурсно ефективна, екологична и конкурентоспособна нисковъглеродна икономика“.

Седма програма за действие за околната среда е приета през м. ноември 2012 г. в съответствие със Стратегията „Европа 2020“ и е насочена към опазване на природата, стимулиране на устойчив растеж, създаване на нови работни места и очертаване на пътя на Европа към благосъстояние и здраве в рамките на екологичните ограничения на планетата. Програмата предоставя всеобхватна рамка на политиката в областта на околната среда до 2020 г., като в нея се определят девет приоритетни цели, които трябва да постигнат ЕС и държавите членки. Шестата приоритетна цел, залегнала в нея, е насочена към „осигуряване на инвестиции за политиката в областта на околната среда и климата, както и на правилно ценообразуване“.

Мерките за насърчаване на инвестиции във връзка с политиката в областта на околната среда и климата, както и включването на разходи за екология в ценообразуването са от съществено значение, за да се гарантира преходът към ресурсно ефективна и нисковъглеродна икономика.

С Програмата се определя рамка, чиято цел е подпомагане на осъществяването на тези цели чрез по-добро прилагане на екологичното право на ЕС. Предвижда се използване на последните достижения на науката, осигуряване на необходимите инвестиции в подкрепа на околната среда и политика в областта на изменението на климата, както и подобряване на начина, по който екологичните изисквания са отразени в останалите политики на Съюза. Седмата програма има за цел да даде тласък на усилията в помощ на по-добрата устойчивост на развитието на европейските градове и да подобри способността на ЕС да отговаря на регионалните и глобалните предизвикателства в областта на околната среда и климата.

В тази връзка Европейският комисар за действията в областта на климата Кони Хедегор заявява: „Не можем да чакаме да излезем от икономическата криза и едва тогава да вземем мерки за преодоляване на кризите, свързани с ресурсите, околната среда и климата. Ние трябва да разгледаме всички тези въпроси едновременно и следователно да включим проблемите, свързани с климата и околната среда, във всички наши политики. Тази стратегия предоставя на предприятията и на политиците дългосрочна позиция, която ни е особено необходима за извършване на прехода към устойчиво нисковъглеродно общество в Европа.“⁸

Благодарение на подкрепата на международната общност, ЕС постига значителен напредък през последното десетилетие в борбата с изменението на климата. Въпреки това, за да се задържи глобалното затопляне под 2 °C в световен мащаб, емисиите от парниковите газове трябва да спрат да нарастват преди 2020 г., а след това да бъдат намалявани значително всяка година. Това е една от причините Съюзът да иска през 2015 г. да се постигне споразумение за амбициозен и правнообвързващ международен договор, съгласно който всички държави да поемат ангажименти, отразяващи отговорността им и способността им да действат. Очаква се на среща на световните лидери в рамките на ООН през 2014 г. да бъде даден допълнителен политически тласък на работата по новия договор и по начините за постигане на по-амбициозни глобални намалявания на емисиите преди 2020 г.⁹

Последните 30 години ЕС осъществява изключително активна политика по опазване на качеството на околната среда в нейната цялост. За целта са предприети множество инициативи, стратегии и мерки, целящи опазване на качеството на въздуха, водата и климата на Съюза. Неоспорим факт е, че ЕС не би могъл да се справи сам с разрешаването на тези проблеми без решаващата подкрепа на отделните държави членки и международната общност.

На ниво ЕС не съществува инструмент за измерване на качеството на екологичното законодателство. Единственият сигурен критерий е дали то е довело до подобряване на състоянието на околната среда в отделните държави членки. В тази връзка доброто прилагане на законодателството по отношение на въздуха, водата и климата представлява възможност за подобряване на качеството му. Местните и регионалните власти на държавите членки са тези, които привеждат политиките в действие и решават всекидневните проблеми, предизвикани от замърсяването на околната среда. Ето защо от решаващо значение е да се обединят усилията им при обмена на проблеми, идеи и решения за подобряване на нейното състояние.

Понастоящем сме изправени пред предизвикателството как да продължим да трансформираме нарастващото си разбиране относно подобряване на състоянието на отделните сегменти на околната среда – въздух, вода и климат, в по-добри политики и ползи за здравето. Какви действия можем да предприемем за намаляване на вредните въздействия от замърсяването на въздуха и водата върху нашето здраве и околната среда? Какви са най-добрите възможни варианти? Как да достигнем до тях?

ЕС и държавите членки трябва да работят съвместно, с подкрепата на международната общност, за намиране на отговор на поставените въпроси и да насочат усилията си към увеличаване на природния капитал на Съюза, насърчаване на икономика с ефективно използване на ресурсите и опазване на здравето на хората.

¹ Извлечено на 10.06.2014 г. от:

http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/index_bg.htm

² Политиките на Европейския съюз: Действия в областта на климата, Генерална дирекция „Комуникации“ Люксембург, Служба за публикации на Европейския съюз, 2014, с. 11.

³ Carlson, J. International Environmental Law, Climate Change, and Intergenerational Justice. University of Iowa Legal Studies Research Paper, 2009, с. 76.

⁴ Изменението на климата и околната среда, извлечено на 10.06.2014 г. от: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/bg/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.3.html.

⁵ Извлечено на 12.7.2014 г. от <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=124> – Пълен текст на Стратегията „Европа 2020“.

⁶ Извлечено на 10.07.2014 г. от

<http://eprints.ugd.edu.mk/2609/1/%D0%A1%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%8A%D1%82%202020.pdf>

⁷ Политиките на Европейския съюз: Действия в областта на климата, Генерална дирекция „Комуникации“ Люксембург, Служба за публикации на Европейския съюз, 2014, с. 7.

⁸ Европейска комисия, Съобщение за медиите, Околна среда: Комисията очертава пътя на Европа към благосъстояние в рамките на екологичните ограничения на планетата, Брюксел, 29 ноември 2012 г., извлечено на 12.07.2014 г. от http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1271_bg.htm.

⁹ Политиките на Европейския съюз: Действия в областта на климата, Генерална дирекция „Комуникации“ Люксембург, Служба за публикации на Европейския съюз, 2014, с. 9.