

Ключови думи:

Европейски зелен пакт, пътна карта, кръгова икономика, нетни емисии, справедлив и приобщаващ преход, синя икономика, неутралност по отношение на климата, Европейски закон за климата, Фонд за справедлив преход, InvestEU, Следващо поколение ЕС.

Keywords:

European Green Deal, Roadmap, Circular Economy, Net Emissions, Just and Inclusive Transition, Blue Economy, Climate Neutrality, European Climate Law, Just Transition Fund, InvestEU, NextGenerationEU

**Tchetin Kazak,
Ph. D.**

*Lecturer in the Law Department of New Bulgarian University
e-mail: tkazak@nbu.bg
Areas of interest EU law, Public international law, Legal French studies.
Attorney-at-Law.
Arbiter at the International Arbitration Court at the Legal Interaction Alliance.
Former Member of the National Assembly (2001–2017).
Former Observer-member and Member of the European Parliament (2005–2007).*

Tchetin Kazak

European Green Deal

This article aims to present the main objectives and characteristics of the European Green Deal, which is a kind of roadmap for achieving the sustainability of the EU economy by turning climate and environmental challenges into opportunities in all policy areas, through a just and inclusive transition for all. The implementation of this roadmap provides for actions to use resources efficiently by moving to a circular economy, reducing biodiversity loss and diminishing pollution. The roadmap also sets out the necessary investments and financial instruments and the need to ensure a just and inclusive transition. Transforming the economy of the European Union (EU) into a resource-efficient economy in which economic growth is not directly linked to the use of resources, based on the cessation of net emissions by 2050. The European Green Deal outlines a plan for this transformative change.

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.20.9.12>

Четин Казак

Европейски зелен пакт

Настоящата статия има за цел да представи основните цели и характеристики на Европейския зелен пакт, който представлява своеобразна пътна карта за постигане на устойчивост на икономиката на ЕС чрез превръщане на предизвикателствата в областта на климата и околната среда във възможности във всички области на политиката, чрез справедлив и приобщаващ за всички преход. За изпълнението на тази пътна карта са предвидени действия за ефективно използване на ресурсите чрез преминаване към кръгова икономика, ограничаване на загубата на биологично разнообразие и намаляване на замърсяването. В пътната карта са посочени и необходимите инвестиции и финансови инструменти и необходимостта от гарантиране на справедлив и приобщаващ преход. Трансформирането на икономиката на Европейския съюз (ЕС) в ресурсно-ефективна икономика, в която икономическият растеж не е директно обвързан с употребата на ресурси, основана на прекратяване на нетните емисии към 2050 г. В Европейския зелен пакт се очертава планът за тази преобразуваща промяна.

Предложеният от Европейската комисия със Съобщение от 11.12.2019 г.¹ Европейският зелен пакт (ЕЗП) представлява пътна карта за постигане на устойчивост на икономиката на ЕС чрез превръщане на предизвикателствата в областта на климата и околната среда във възможности във всички области на политиката, чрез справедлив и приобщаващ за всички преход.

В анекс към Комюникето е включена пътна карта с действия² за ефективно използване на ресурсите чрез преминаване към кръгова икономика, ограничаване на загубата на биологично разнообразие и намаля-

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите Европейският зелен пакт, COM/2019/640 final.

² Приложение към Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите Европейският зелен пакт, Брюксел, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

ване на замърсяването. В същинският текст на Комюникето са посочени необходимите инвестиции и финансови инструменти и необходимостта от гарантиране на справедлив и приобщаващ преход. Европейският зелен пакт следва да обхване **всички сектори на икономиката**, по-специално транспорта, енергетиката, селското стопанство, строителството, и промишлени отрасли като стоманодобива, производството на цимент, ИКТ, текстилната индустрия и химикалите.

1. Цели на Европейския зелен пакт

Трансформирането на икономиката на Европейския съюз (ЕС) в ресурсно-ефективна икономика, в която икономическият растеж не е директно обвързан с употребата на ресурси, е основана на прекратяване на нетните емисии към 2050 г. В Европейския зелен пакт се очертава планът за тази преобразуваща промяна.

Всички 27 страни от ЕС поеха ангажимент Съюзът да стане първият неутрален по отношение на климата континент до 2050 г. За да се постигне това, те се ангажираха да намалят емисиите с поне 55 % до 2030 г. в сравнение с равнищата през 1990 г.

Осъществяване на справедлив и инклузивен преход, отделящ внимание на нуждите на хората и регионите, изправени пред най-големите предизвикателства, осигурявайки активно обществено участие и доверие в прехода.

Европейската комисия (ЕК) цели Съюзът да надгради над водещата си роля в областта на климата, отчитайки от една страна, че за намаляването на емисиите ще са необходими съществени публични и повишени усилия за насочване на частен капитал към дейностите в защита на околната среда и отстраняването на природо-несъобразни практики. От друга страна, ЕК си дава сметка, че климатичните промени са глобално предизвикателство и цели ЕС да използва цялото си влияние, експертиза и финансови ресурси, за да мобилизира и своите съседи и партньори, но и да осигури защитата на конкурентоспособността на ЕС тогава, когато третите държави отказват да предприемат съответни действия в тази насока.

Зеленият пакт е и интегрална част и от стратегията на ЕК за въвеждане на Програмата на ООН 2030 и нейните **Цели за устойчиво развитие** и ще рефокусира и процеса на Европейския семестър за макроикономическа координация, така че да включи Целите за устойчиво развитие на ООН, поставяйки устойчивото развитие в сърцето както на икономическата си политика и стратегията за възстановяване, така и на законодателния

процес. Концепцията следва да направи икономиката на ЕС по-устойчива на климатичните и свързаните с околната среда рискове в бъдеще.

2. Инициативи по Европейският зелен пакт

2.1. Инициативи през 2020 г.

1) Предложение на Комисията за придаване на правна сила на целта за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г. – „Закон за климата“ (4 март 2020 г.);

2) План за подготовка за бъдещето икономика (10 март 2020 г.) Европейска промишлена стратегия);

3) План за действие за насърчаване на кръгова икономика, насочен към по-устойчиви продукти и устойчивото използване на ресурсите, който да съпътства новата стратегия за промишлена политика (11 март 2020 г.);

4) Стратегия „От фермата до трапезата“ за подобряване на устойчивостта на продоволствените системи, устойчиво земеделие и разпространение на храни (20 май 2020 г.);

5) Стратегия за защита на уязвимите природни ресурси и био разнообразието (20 май 2020 г.) Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2030 г.);

6) Концепция за чиста енергия и използване на водорода, с цел декарбонизацията на енергийната система и постигане на по-ефективен, цифровизиран и взаимосвързан енергиен сектор с приоритет на енергийната ефективност и възобновяеми източници (8 юли 2020г.) Стратегии на ЕС за интегриране на енергийната система и използване на водорода);

7) Ефективен от гледна точка на разходите план за постигане на неутралност по отношение на климата до 2030, за насърчаване на създаването на екологични работни места, намаляване на емисиите на парникови газове, зелен растеж на икономиката и насърчаване на международните партньори да увеличават своите цели за ограничаване на повишението на температурата в света до 1,5°C и за избягване на най-тежките последствия от изменението на климата (17 септември 2020 г.) Изменено предложение на Комисията за регламент: Законодателен акт в областта на климата). Във връзка с това се предвиждат предложения за преразглеждане на Схемата за търговия с емисии за енергийния сектор и промишлените инсталации (ETS), разглеждане на възможността за включване в схемата на емисиите от автомобилния транспорт, корабоплаването и сградите, регламентът за земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (LULUCF);

8) Мерки за чиста и интелигентна мобилност, насочена към намаляване на емисиите на парникови газове от сухопътния, водния и въздушния транспорт, чрез мерки за по-чисти горива, инфраструктура за зареждане с алтернативна енергия, данъчно облагане, пътно таксуване и насърчаване на железопътния товарен превоз, мерки за повишаване на енергийната ефективност и използването на възобновяеми източници (централно място в това отношение заема стратегията Вълна на саниране и Нов европейски Баухаус, представени на 14 октомври 2020г.;

9) Допълнителни стратегии представени през 2020 г., свързани със борбата с климатичните промени, замърсяването на въздуха и водите и амбицията за „нулево замърсяване“ като част от Зелената сделка на ЕС:

- 14 октомври 2020 г. Стратегия за метана; Стратегия за химичните вещества с цел устойчивост;
- 19 ноември 2020 г. Енергия от възобновяеми източници в морето;
- 9 декември 2020 г. Европейски пакт за климата,
- 10 декември 2020 г. Европейски алианс за акумулаторните батерии.

2.2. Инициативи през 2021 г.

1) Нова стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата. (24 февруари 2021 г.) Съгласно тази нова стратегия действия за адаптация към изменението на климата предполагат участието на всички слоеве на обществото и всички равнища на управление в ЕС и извън него. ЕС се ангажира да работи за:

- a) Изграждането на устойчиво на климатичните изменения общество чрез повече и по-добри познания за последствията от тях и необходимата адаптация;
- b) По-бързо разработване на планове за адаптация и оценка на климатичните рискове;
- c) Ускоряване на действията по адаптиране и подпомагане на укрепването на устойчивостта спрямо изменението на климата в световен мащаб;
- d) По-интелигентна, по-бърза и по-системна адаптация.

2) План за действие в областта на биологичното производство (25 март 2021 г.)

Устойчивата хранителна система е в основата на Европейския зелен пакт. В рамките на Стратегията „От фермата до трапезата“ Европейската комисия си е поставила за цел най-малко 25 % от земеделската земя на ЕС

да бъде предназначена за биологично земеделие и значително увеличение на биологичните аквакултури до 2030 г.

За да постигне тази цел и да помогне на сектора на биологичните продукти да достигне пълния си потенциал, Комисията предлага план за действие за биологично производство в ЕС.

3) План за действие за нулево замърсяване (12 май 2021 г.)

В плана за действие на ЕС: „Към нулево замърсяване на въздуха, водата и почвата“ се определя интегрирана визия за 2050 г.: свят, в който замърсяването е намалено до нива, които вече не са вредни за човешкото здраве и естествените екосистеми, както и стъпките за постигане на това. Планът свързва всички съответни политики на ЕС за борба със замърсяването и предотвратяването му, като поставя специален акцент върху начините за използване на цифрови решения за справяне със замърсяването. За да се насочи ЕС към целта за 2050 г. за по-здрави хора и планета, в Плана за действие се определят ключови цели за 2030 г. за намаляване на замърсяването при източника в сравнение с настоящото положение. По-конкретно:

- подобряване на качеството на въздуха с цел намаляване с 55 % на броя на случаите на преждевременна смърт, причинени от замърсяване на въздуха;
- подобряване на качеството на водата чрез намаляване на отпадъците, пластмасовите отпадъци в морето (с 50 %) и пластмасовите микрочастици, отделяни в околната среда (с 30 %);
- подобряване на качеството на почвите чрез намаляване с 50 % на загубите на хранителни вещества и на използването на химически пестициди;
- намаляване с 25 % на екосистемите в ЕС, където замърсяването на въздуха застрашава биологичното разнообразие;
- намаляване с 30 % на дела на хората, които имат хронични проблеми, причинени от шума от транспорта, и
- значително намаляване на образуването на отпадъци и снижаване с 50 % на остатъчните битови отпадъци.

4) Устойчива синя икономика (17 май 2021 г.)³

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно нов подход за устойчива синя икономика в ЕС. Трансформиране на синята икономика на ЕС за устойчиво бъдеще. Брюксел, 17.5.2021 COM(2021) 240 final.

Синята икономика на ЕС обхваща всички сектори, свързани с океаните, моретата и крайбрежните райони – независимо дали те се развиват в морската среда (корабоплаване, морски храни, производство на енергия) или на сушата (пристанища, корабостроителници, крайбрежна инфраструктура). Според последния доклад на ЕК за синята икономика нейните традиционни сектори осигуряват 4,5 милиона преки работни места и генерират оборот от над 650 милиарда евро.

Европейската комисия предлага нов подход за устойчива синя икономика в ЕС, който е насочен към секторите, свързани с океаните, моретата и крайбрежните райони. Устойчивата синя икономика е от съществено значение за постигане на целите на Европейския зелен пакт и за осигуряване на екологосъобразно и приобщаващо възстановяване от пандемията.

Приета е подробна Програма за синята икономика в следните области:

- *Постигане на целите за неутралност по отношение на климата и нулево замърсяване* – най-вече чрез разработване на възможности за добив на енергия от възобновяеми източници в морето, декарбонизиране на морския транспорт и екологизиране на пристанищата.
- *Преминаване към кръгова икономика и намаляване на замърсяването* – включително чрез актуализирани стандарти при проектирането на риболовни уреди, рециклирането на кораби и извеждането от експлоатация на офшорни платформи, както и чрез действия за намаляване на замърсяването с пластмаси и пластмасови микрочастици;
- *Опазване на биологичното разнообразие и инвестиране в природата* – осигуряването на екологична защита на 30 % от морската територия на ЕС ще доведе до положителен обрат в тенденцията към загуба на биологично разнообразие, ще увеличи рибните запаси, ще допринесе за смекчаване на последиците от изменението на климата и за устойчивостта спрямо това изменение и ще генерира значителни финансови и социални ползи.
- *Подкрепа за адаптирането към изменението на климата и за устойчивостта на крайбрежните райони* – дейностите за адаптиране, като например разработването на екологосъобразна инфраструктура в крайбрежните райони и намаляването на рисковете от ерозия и наводнения по бреговата линия, ще спомогнат за опазването на биологичното разнообразие и ландшафта, като

същевременно ще бъдат от полза за туризма и крайбрежната икономика;

- *Осигуряване на устойчиво производство на храни* – за опазването на европейските морета ще допринесат устойчивото производство на морски храни и новите стандарти за тяхното предлагане на пазара, използването на водорасли и морска трева, по-строгийт контрол върху рибарството, както и научните изследвания и иновациите в областта на морските храни.

5) Окончателно приемане на т.нар. Европейски закон за климата 30 юни 2021 г.⁴

Европейският закон за климата записва в закон целта, заложенa в Европейския зелен пакт, европейската икономика и общество да станат неутрални по отношение на климата до 2050 г. Законът също така поставя междинна цел за намаляване на нетните емисии на парникови газове с най-малко 55 % до 2030 г. в сравнение с нивата от 1990 г.

Европейският закон за климата определя правно обвързваща цел за нетни нулеви емисии на парникови газове до 2050 г. Институциите на ЕС и държавите-членки са длъжни да предприемат необходимите мерки на ниво ЕС и национално ниво, за да постигнат целта, като вземат предвид значението на насърчаването на справедливостта и солидарност между държавите членки.

Законът за климата включва мерки за проследяване на напредъка и съответно коригиране на действията на ЕС въз основа на съществуващите системи, като например:

- процеса на управление, основан на Националните планове в областта на енергетиката и климата на държавите-членки;
- редовни доклади на Европейската агенция по околна среда; и
- най-новите научни доказателства за изменението на климата и неговото въздействие.

Напредъкът ще се преразглежда на всеки пет години в съответствие с глобалния преглед съгласно Парижкото споразумение.

⁴ Регламент (ЕС) 2021/1119 на Европейския парламент и на Съвета от 30 юни 2021 година за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на регламенти (ЕО) № 401/2009 и (ЕС) 2018/1999 (Европейски закон за климата), Официален вестник на Европейския съюз, L 243 от 9 юли 2021 г.

3. Финансиране на ЕЗП

В първоначалните си анализи Комисията сметна, че за постигането на текущите цели в областта на климата и енергетиката за периода до 2030 г. ще са нужни годишно 260 милиарда евро допълнителни инвестиции, т. е. около 1,5 % от БВП за 2018 г., като тези инвестиционни потоци следва да се гарантират чрез мобилизиране на устойчиви публични и частни инвестиции за екологизиране на икономиката. Впоследствие, на 14 януари 2020 г. ЕК представи плана за инвестиции към Европейския зелен пакт, наричан още План за инвестиции за устойчива Европа⁵ като инвестиционният стълб на Зеления пакт, според който, за да бъдат постигнати целите на Европейския зелен пакт, чрез плана се цели да бъдат мобилизирани най-малко 1 трилион евро устойчиви инвестиции през следващото десетилетие.

3.1. План за инвестиции

Планът за инвестиции към Европейския зелен пакт се основава на три основни цели:

1. увеличаване на финансирането за прехода и мобилизиране на 1 трилион евро в подкрепа на устойчивите инвестиции през следващото десетилетие посредством бюджета на ЕС и свързаните с него инструменти, по-специално InvestEU;
2. създаване на благоприятна рамка за частните инвеститори и публичния сектор с цел улесняване на устойчивите инвестиции; и
3. предоставяне на подкрепа на публичните администрации и организаторите на проекти при определянето, структурирането и изпълнението на устойчиви проекти.

3.2. Механизъм за справедлив преход

Част от плана, а именно Механизмът за справедлив преход, следва да бъде насочен към осъществяването на справедлив и равнопоставен екологичен преход, като чрез него се очаква да бъдат мобилизирани най-малко 150 млрд. евро инвестиции за периода 2021–2027 г. в подкрепа на работниците и гражданите в регионите, изправени пред най-големи икономически и социални предизвикателства във връзка с прехода към

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите План за инвестиции за устойчива Европа План за инвестиции на Европейския зелен пакт, COM/2020/21 final.

неутрална по отношение на климата икономика през следващия период на многогодишната финансова рамка, отчитайки, че изходната позиция на отделните региони и страни членки не е еднаква. За най-силно засегнати ще се считат регионите, които са зависими от изкопаеми горива или въглеродно интензивни процеси. Механизмът ще има за цел и да подпомогне преквалифицирането на работниците и развитието на икономически дейности, които са неутрални по отношение на климата. В условията на работа с държавите-членки ще бъдат разработени планове за прехода, за да се гарантира, че подкрепата по линия на механизма е насочена към точните въпроси и че местните общности са изцяло ангажирани с процеса.

Той следва да използва и комбинира различни източници на финансиране: на първо място, механизмът ще включва специален Фонд за справедлив преход.

3.2.1. Фонд за справедлив преход

Бюджетът на фонда ще е 19.2 млрд. евро. Тази сума съответства на свежите средства, предоставени за подпомагане на прехода в държавите от ЕС, от които 9.2 млрд. евро трябва да дойдат от бюджетни кредити, а останалите допълнителни средства в размер на 10 млрд. евро за периода 2021–2027 г. ще представляват външни целеви приходи по линия на Европейския инструмент за възстановяване. За да бъде отпуснато финансиране от ФСП, държавите от ЕС ще трябва да прибавят към всяко евро от Фонда за справедлив преход, за частта, финансиран от бюджета на Съюза (9.2 млрд. евро), между 1,5 и 3 евро от своите средства по линия на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+). Тези разходи от бюджета на ЕС ще бъдат допълнени от национално съфинансиране съгласно политиката на сближаване. По този начин общият капацитет за финансиране на ФСП надхвърля 89 млрд. евро и може да достигне 107 млрд. евро.

3.2.2. InvestEU

Специална схема по InvestEU е вторият стълб на механизма за справедлив преход, като част от финансирането в рамките на InvestEU ще бъде насочена към постигане на целите за справедлив преход. По тази линия не само ще се подкрепят инвестициите в проекти на териториите, осъществяващи справедлив преход (региони с одобрен план за преход съгласно правилата относно Фонда за справедлив преход), но също и в други региони, при условие че те са от полза за териториите, осъществяващи справедлив преход. Също така с InvestEU ще се подкрепят инвестиции в по-широк кръг от проекти в сравнение с Фонда за справедлив

преход, като например проекти за енергийна и транспортна инфраструктура, включително за газова инфраструктура и топлоснабдяване, както и проекти за декарбонизация, икономическа диверсификация и социална инфраструктура.

3.2.3. Механизъм за отпускане на заеми в публичния сектор от ЕИБ

Третият стълб на механизма за справедлив преход е механизмът за отпускане на заеми в публичния сектор от ЕИБ. С принос от бюджета на ЕС в размер на 1,5 млрд. евро механизмът за отпускане на заеми в публичния сектор ще даде възможност на ЕИБ да отпусне заеми в размер на 10 млрд. евро, което от своя страна се очаква да доведе до мобилизиране на между 25 и 30 млрд. евро публични инвестиции в подкрепа на целите за справедлив преход за периода 2021–2027 г. Тези заеми ще предоставят на субектите от публичния сектор ресурси за изпълнението на мерки, които да способстват за прехода към неутралност по отношение на климата. Ще се подпомагат инвестиции в различни сектори, като енергийна и транспортна инфраструктура, топлоснабдителни мрежи, мерки за енергийна ефективност, включително саниране на сгради, както и социална инфраструктура.

Не на последно място, следва да се отбележи, че зелената и цифрова трансформация заемат централно място в цялостната структура на европейско финансиране, като 356,4 млрд. евро от общо 1074,3 млрд. евро по МФР ще бъдат заделени за Природни ресурси и околна среда, специално финансиране се предвижда и по NextGenerationEU. Предвижда се и модернизирание на някои от традиционните политики на ЕС за да се увеличи максимално приносът им към тези хоризонтални нови приоритети.

3.3. Next Generation EU (Следващо поколение ЕС)

Възстановяването на Европа след COVID-19 ще бъде подпомогнато с общо 2,018 трилиона евро по текущи цени. В рамките на този ресурс предложението е да се създаде фонд от 806,9 милиарда евро за икономическо възстановяване.

Next Generation EU е нов инструмент, създаден по предложение на Европейската комисия и целящ устойчиво, съгласувано и справедливо възстановяване на държавите-членки на ЕС от кризата, породена от пандемията от COVID-19. Комисията предвижда разгръщането на инструмента чрез три стълба – оказване на подкрепа на държавите-членки за тяхното възстановяване, стимулиране на икономиката и частните инвестиции, извличане на поуки от кризата.

От фонда за възстановяване Next Generation EU България се предвижда да вземе 7.7 млрд. евро безвъзмездна помощ, а общото, заедно със средствата от бюджета на ЕС, възлиза на 29 млрд. В документа се посочва, че наред със средствата по общите програми, България ще получи от новия бюджет 200 милиона евро за най-слабо развитите райони. За нашата страна се предвиждат също 57 милиона евро за дейностите около закритите мощности в АЕЦ-Козлодуй със съфинансиране от ЕС до 50 на сто.

Планът за европейско възстановяване ще се нуждае от масивни публични и частни инвестиции на европейско равнище, за да се постави Съюзът твърдо на пътя към устойчивото възстановяване, създаване на работни места и възстановяване на непосредствените щети, причинени от пандемията COVID-19, като в същото време подкрепя зелените и цифрови приоритети. Next Generation EU ще бъде основен европейски инструмент, който ще подсили следващата МФР.

В пакета от 806,9 млрд. евро, колкото ще е размерът на Next Generation EU (парите ще се наберат от ЕС на капиталовите пазари), ще има 390 млрд. евро във вид на безвъзмездна помощ, останалите 360 млрд. евро ще са във вид на изгодни кредити.

Новата нетна активност по заеми трябва да приключи най-късно в края на 2026 г. Съюзът използва средствата, заети на капиталовите пазари, с единствената цел за справяне с последиците от кризата COVID-19. Погасяването се планира в съответствие с принципа на доброто финансово управление, така че да се гарантира стабилното и предвидимо погасяване на задълженията до 31 декември 2058 г. Сумите, които не са използвани за лихвени плащания, както са предвидени, ще бъдат използвани за предсрочно погасяване преди края на МФР 2021-2027.

Правни ангажименти на програмата Next Generation EU, се поемат до 31 декември 2023 г. Свързани плащания ще бъдат извършени до 31 декември 2026 г. Държавите-членки следва да изготвят национални планове за възстановяване и устойчивост, определящи програмата за реформи и инвестиции на съответната държава-членка за 2021-23 г. Плановете ще бъдат преразгледани и адаптирани при необходимост през 2022 г., за да се вземе предвид окончателното разпределение на средствата за 2023 г.