

## МОТИВИ

### *Относно: Проект на ЗИД на ЗОИК*

Проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за ограничаване изменението на климата (ЗИД на ЗОИК) цели регламентиране на нови и промени в съществуващи подходи за намаляване на емисиите на парникови газове с оглед на повишената общоевропейска амбиция към 2030 г., както и въвеждане на конкретни национални цели, които подпомагат приноса от страна на България в тази посока. Законопроектът включва и поставянето на национална дългосрочна цел за постигане на климатична неутралност и нулеви нетни емисии на парникови газове не по-късно от 2050 г. в съответствие с разпоредбите на Парижкото споразумение и приложимото законодателство на Европейския съюз.

Предлаганият Закон за изменение и допълнение на Закона за ограничаване изменението на климата по своята същност представлява транспониране на Директива (ЕС) 2023/959 и Директива (ЕС) 2023/958 и въвеждане на национални мерки по прилагане на Регламент (ЕС) 2023/957, Регламент (ЕС) 2023/839, Регламент (ЕС) 2023/857 и Регламент (ЕС) 2023/956. Тези актове влязоха в сила през 2023 г., което налага директивите да бъдат транспонирани в националното законодателство на България, както и да се въведат нови национални мерки или промяна във вече съществуващи мерки по прилагането на регламентите. Тези актове са свързани с постигането на целта на ЕС в областта на климата за намаляване на емисиите на ЕС с най-малко 55% до 2030 г. и са част от законодателния пакет „Подготвени за цел 55“, който има за цел да гарантира справедлив и социално оправдан преход, да запази и засили иновациите и конкурентоспособността на промишлеността на ЕС, като същевременно гарантира равни условия по отношение на икономическите оператори от трети държави и стои в основата на позиционирането на ЕС като лидер в борбата с изменението на климата в световен мащаб. Беше направен пълен анализ и преглед на новите европейски норми, съществуващите такива в действащия ЗОИК и оценка кои разпоредби на Директива (ЕС) 2023/959 и Директива (ЕС) 2023/958 подлежат на транспониране и какво е систематичното място на текстовете им в националния акт, както и кои национални мерки по прилагане на така описаните регламенти и решения следва да бъдат изменени или първично въведени.

Основните изменения в предлагания ЗИД на ЗОИК могат да се обобщят, както следва:

### **Транспониране на Директива (ЕС) 2023/959**

Директива 2023/959 отразява **целта за намаляване на емисиите в СТЕ от 62 % до 2030 г. в сравнение с 2005 г.** Преди пакета „Подготвени за цел 55“ целта беше 55 %, което подчертава амбициозния характер на новата цел. Тази директива включва:

- **Ревизиране на правилата за безплатно разпределение на квоти**, в т.ч. показателите и повишение на линейния коефициент за намаление, намаляват количествата безплатни квоти за секторите под риск от изтичане на въглерод, покрити от Механизма за въглеродна корекция на границите на ЕС;
- **Безплатното разпределение на квоти се обвързва с усилията за декарбонизация**, като инсталациите, обхванати от задължението за извършване на енергиен одит. Безплатните квоти, предоставени на компании във всички сектори, ще бъдат постепенно премахнати до 2034 г., като се започне от 2026 г.;
- 30% допълнителни квоти се предвиждат при определени условия да бъдат разпределение за операторите на инсталации на централно отопление;

- Въвеждат се промени в правилата за използване на приходите от тържни продажби на квоти от стационарни инсталации, използване на 100% от приходите (които не са включени в бюджета на ЕС<sup>1</sup>) за климатични, енергийни и социални цели;
- Увеличава се финансовото портфолио на Фонда за модернизация и на дела на България и съответни дейности и проекти, които могат да бъдат финансирани от Фонда;
- Правилата за дерогацията за електрическия сектор по чл. 10в от Директивата за СТЕ на ЕС се променят, като същата ще се прилага не по-късно от декември 2024 г.;
- През 2027 г. се планира да започне функционирането на **отделна схема за търговия с емисии (СТЕ) за секторите „Сгради“ и „Транспорт“**, т. нар. СТЕ 2. Тази нова схема ще бъде съпроводена с плавен преход от 2025 г. за мониторинг и докладване на емисиите. Първоначално се предвижда 30 % по-голям обем квоти да бъдат продадени на търг, за да се осигури ликвидност на пазара. Както и досегашната СТЕ на ЕС, СТЕ 2 ще работи със специален, основан на правила резерв от квоти за стабилност на пазара, за да смекчи недостатъчното или прекомерно предлагане на квоти на пазара. Тази нова схема ще функционира по подобие на ЕСТЕ, но без пряка връзка между двата въглеродни пазара. Лицата, пускащи на пазара горива за сградите и транспорта, се задължават да имат Разрешителни за емисии на парникови газове (РЕПГ), да осъществяват мониторинг на емисиите на парникови газове (ЕПГ) и да докладват верифицираните си емисии към Изпълнителна агенция по околна среда (ИАОС), която се определя за компетентен орган. Квотите за емисии на парникови газове от горивата за сградите и за транспорта се продават на търг.
- **Включват се емисиите от морски транспорт в обхвата на СТЕ**, като корабните дружества се задължават да осъществяват мониторинг на ЕПГ от морския транспорт и да докладват верифицираните си емисии. Определя се национален администриращ компетентен орган на корабните дружества в СТЕ на ЕС, както и количествата ЕПГ, които се покриват от СТЕ на ЕС и които подлежат на преглед и верификация, както и количествата безплатни квоти и графикът, по който следва да бъдат предавани квотите. Неразпределените безплатно квоти се продават на търг. Постепенно се въвеждат задължения корабните дружества да връщат квоти: от 2024 г. – 40% от верифицираните емисии, от 2025 г. – 70% и от 2026 г. – 100%. Повечето големи плавателни съдове се включват в обхвата на СТЕ на ЕС от самото начало, докато други големи плавателни съдове, а именно офшорните кораби, първо ще бъдат включени в Регламента относно мониторинга, докладването и проверката на емисиите на CO<sub>2</sub> от морския транспорт, а едва по-късно — в СТЕ на ЕС;
- **По отношение на авиацията се въвежда коефициент за линейно намаление на количеството безплатни квоти**, като се предвижда допълнително количество безплатни квоти за авиационни оператори, използващи устойчиви горива. Прекратява се безплатното разпределение на квоти за сектора и се предвижда пълно отдаване на търг на квотите от 2026 г. нататък;
- Предвиждат се съответните санкции при неизпълнение на задълженията от страна на операторите.

---

<sup>1</sup> Корекции в бюджетната рамка на ЕС като част от пакет за Собствени ресурси, отразен в Многогодишната финансова рамка.

### **Транспониране на Директива (ЕС) 2023/958**

Ревизията въвежда няколко забележителни промени в СТЕ за авиацията. Една от ключовите модификации включва постепенното премахване на безплатните квоти по СТЕ, започвайки през 2024 г., като квотите ще бъдат постепенно намалени, за да се достигне пълен режим на търг от 2026 г. Въпреки, че някои може да възприемат постепенното премахване на безплатните квоти като предизвикателство, важно е също така да се отбележи, че преразгледаната схема ще резервира 20 милиона квоти, от януари 2024 г. до декември 2030 г., специално за подпомагане на закупуването на устойчиви авиационни горива (SAF). Това ще помогне на операторите да намалят ценовата разлика между конвенционалното реактивно гориво и SAF, като по този начин засили ангажимента на индустрията за постигане на нетни нулеви въглеродни емисии до 2050 г. Тази директива включва следните основни моменти:

- Операторите на въздухоплавателни средства, установени в Съюза, могат да използват единици за съответствие с CORSIA за полети до, от или между трети държави, за които се приема, че участват в CORSIA. На операторите на въздухоплавателни средства, установени извън Съюза, не се изисква да отменят единици за съответствие с CORSIA.
- Полетите до и от държави, които не прилагат CORSIA, различни от полети, заминаващи от летище в Европейското икономическо пространство (ЕИП) и пристигащи на летище в ЕИП, в Швейцария или в Обединеното кралство, са освободени от задължения за връщане на квоти или отмяна на единици.
- Срокът на настоящата дерогация от задълженията по СТЕ на ЕС се удължава до 31 декември 2026 г. за задълженията за връщане на квоти по отношение на полети, изпълнявани от оператори на въздухоплавателни средства по маршрути, които не попадат в обхвата на CORSIA, до и от съответните трети държави, по отношение на които в противен случай задълженията за докладване и връщане на квоти по СТЕ на ЕС ще се прилагат до 31 март 2027 г. и 30 септември 2027 г.
- Количество квоти за въздухоплаването се консолидира и за него се прилага коефициентът на линейно намаление, всички приходи от търгове, които не са разпределени към бюджета на Съюза, се използват за цели, свързани с климата.

### ***Въвеждане на национални мерки по прилагане на Регламент (ЕС) 2023/957***

Регламент (ЕС) 2023/957, изменящ в Регламент (ЕС) 2015/757, предвижда задължение за мониторинг и докладване на емисиите на метан (CH<sub>4</sub>) и диазотен оксид (N<sub>2</sub>O) от морския транспорт, считано от 2024 г. Корабите за превоз на генерални товари с брутен тонаж под 5 000, но не и под 400 тона, както и корабите, обслужващи офшорната индустрия, са източник на значителен дял от емисиите на парникови газове на всички кораби за превоз на генерални товари, поради което се включват в обхвата на Регламент (ЕС) 2015/757, считано от 2025 г. В ЗИД на ЗОИК се предвиждат съответните промени, които да определят съответния компетентен орган, националните процедури и да гарантират изпълнение на ангажиментите на корабните дружества.

### ***Въвеждане на национални мерки по прилагане на Регламент (ЕС) 2023/839***

Регламентът за земеползването, промените в земеползването и горското стопанство (ЗПЗГС) установява обвързващ ЕС ангажимент за намаляване на емисиите и увеличаване на поглъщанията в сектора на земеползването и горското стопанство. С пакета „Подготвени за цел 55“ разпоредбите стават по-амбициозни. С новите правила се определя по-висока цел на равнище ЕС за нетни поглъщания на парникови газове в размер на най-малко 310 милиона тона CO<sub>2</sub> еквивалент до 2030 г. За всяка държава членка са определени обвързващи национални цели. За България е определена цел от 9,7 милиона

тона улавяне на въглероден диоксид от сектор ЗПЗГС до 2030 г. Определените национални цели са сумата от средните данни за инвентаризацията на парниковите газове за годините 2016, 2017 и 2018 г. и националният дял на нетните поглъщания на парникови газове (килотона еквивалент на CO<sub>2</sub>). Независимо че е пряко приложим, Регламентът изисква от държавите членки да гарантират изпълнението на заложените цели, с оглед на което в ЗИД на ЗОИК се предвиждат изменения по отношение на залагане на новите цели за страната и корективни действия в случай на неизпълнението им.

### ***Въвеждане на национални мерки по прилагане на Регламент (ЕС) 2023/857***

Регламентът за разпределяне на усилията определя задължителни годишни цели за ЕПГ за държавите членки в сектори, които не са обхванати от СТЕ на ЕС. Тези сектори включват: автомобилния и вътрешния морски транспорт; сградите; селското стопанство; отпадъците и малките предприятия.

Новите правила, като част от пакета „Подготвени за цел 55“, увеличават целта на равнище ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г. в съответните сектори от 29 % на 40 % в сравнение с 2005 г. Те също така актуализират националните цели по съответния начин. За България е определена индивидуална цел за намаление на ЕПГ от тези сектори в размер на -10% до 2030 г. спрямо 2005 г. Независимо че е пряко приложим, Регламентът изисква от държавите членки да гарантират изпълнението на заложените цели, с оглед на което в ЗИД на ЗОИК се предвиждат изменения по отношение на залагане на новите цели за страната и корективни действия в случай на неизпълнението им.

### ***Въвеждане на национални мерки по прилагане на Регламент (ЕС) 2023/956***

Предложеният нов Механизъм за корекция на въглеродните емисии по границите (МКВЕГ) предвижда въглеродна такса на границата на вноса на определени продукти - стомана, желязо, цимент, електричество, изкуствени торове, алуминий и др. производни на тях, произхождащи от трети страни, под формата на закупуване на сертификати за емисии. Митническите органи не следва да допускат внос на стоки от лица, които не са одобрени декларатори по МКВЕГ. МКВЕГ се основава на система за деклариране, при която одобрен декларатор по МКВЕГ, подава ежегодно декларация за съпътстващите емисии на стоките, внасяни на митническата територия на Съюза, и връща съответстващ на тези деклариращи и верифициращи емисии брой сертификати по МКВЕГ.

МКВЕГ има за цел, при пълно спазване на международните търговски правила, да не се допуска усилията на ЕС за намаляване на емисиите да бъдат компенсирани с увеличаване на емисиите извън неговите граници чрез преместване на производството в държави извън ЕС (където прилаганите политики за борба с изменението на климата са по-малко амбициозни от тези на ЕС) или чрез увеличаване на вноса на продукти с висок въглероден интензитет. МКВЕГ е насочен към вноса на продукти в отраслите с висок въглероден интензитет. Той е предназначен да функционира успоредно със системата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС), както и да отразява и допълва нейното функциониране по отношение на вносните стоки. МКВЕГ постепенно ще замени съществуващите механизми на ЕС за справяне с риска от изместване на въглеродни емисии, по-специално безплатното разпределяне на квоти по СТЕ на ЕС.

ЗИД на ЗОИК предвижда процедури по изпълнение на МКВЕГ на национално ниво – заявление, одобрение и отнемане на статуса на одобрен декларатор, деклариране на общите верифициращи емисии на внесените стоки, определя националните компетентни органи, включително и продаващият сертификати, както и определя реда за докладване в преходния период от 1 октомври 2023 г. до 31 декември 2025 г.

Определената в ЗИД на ЗОИК обща дългосрочна национална цел за постигане на климатична неутралност не по-късно от 2050 г. е в съответствие с разпоредбите на Парижкото споразумение и приложимото законодателство на Европейския съюз. Тази цел

е скрепена и в редица стратегически документи на Република България, вкл. в Пътната карта за климатична неутралност, одобрена от Народното събрание (актуализирана в съответствие с Решение на Народното събрание от 4 октомври 2023 г.), чиято основна цел е постигане на климатична неутралност на българската икономика до 2050 г., както и в Дългосрочната стратегия за смекчаване на изменението на климата до 2050 г. на Република България (приета с Решение № 809 на Министерския съвет от 21.10.2022 г.), където е разгледан потенциалът за постигане на климатична неутралност до 2050 г. въз основа на резултатите от енергийното и климатично моделиране. Постигането на тази дългосрочна цел е съобразено и в Плана за възстановяване и устойчивост, където са планирани значителни усилия за повишаване на дела на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия и редица други мерки и реформи, които подпомагат намаляването на парникови газове на България. В този контекст регламентирането на дългосрочната цел за климатична неутралност на България до 2050 г. не представлява повишаване на текущата амбиция на страната ни.

Двете климатични цели (климатична неутралност през 2050 г. и намаляване на емисиите с 55 % до 2030 г.), както и необходимостта от принос на всички сектори са закрепени и в Регламент (ЕС) 2021/1119 на Европейския парламент и на Съвета 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). Съответно цялостното законодателство в тази посока стимулира енергийно-интензивните индустрии да разработват и прилагат нови технологии, да търсят и подкрепят иновации и да допринесат за създаването на нови възможности за работни места и зелен растеж. Следва да отбележим, че България е сред страните с най-висок интензитет на парникови газове в ЕС, както и най-висока заетост в секторите на изкопаемите горива през 2030 г. и съответно са налице предизвикателства, но и значителен потенциал за осъществяване на зелени инвестиции. Именно в този контекст е увеличен дялът на България във Фонда за модернизация, който предоставя по-големи възможности за финансиране на производство и използване на електрическа енергия от възобновяеми източници и модернизация на енергийните мрежи. Налице са и други инструменти за финансиране на зеления преход в страната.

Съгласно СТЕ на ЕС по-голямата част от квотите за емисии се продават на търг на компании, участващи в пазара на въглеродни емисии в ЕС. Със ЗИД на ЗОИК се предлага 10 % от приходите от търгове за квоти на емисиите на парникови газове в страната да остават по бюджета на Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС) за разходване в съответствие с допустимите дейности по чл. 57 ал. 1 чрез проектни предложения финансирани от ПУДООС или НДЕФ. От тези средства ще се покриват и административните разходи на МОСВ и ИАОС, свързани с прилагане на закона, като се предвижда стойността им да се определя ежегодно в Закона за държавния бюджет на Република България чрез трансфер от ПУДООС към МОСВ.

Досегашният текст на чл.55, ал.2 от ЗОИК регламентира административните разходи по прилагане на СТЕ, както и на тръжния продавач по СТЕ да се възстановяват от ПУДООС. Във връзка с изложеното, в проекта на ЗИД на ЗОИК се предвижда ежегодно планираните административни разходи, свързани с прилагането на закона да се обезпечават чрез предоставен трансфер от ПУДООС.

С проекта на ЗИД на ЗОИК се предвижда да се вменят на изпълнителния директор на ИАОС редица нови компетентности, всяка една от тях, създаваща значителен по обем правомощия, свързани с новото регламентиране на корабните дружества, които се присъединяват към ЕСТЕ. Изпълнителният директор е определен и за компетентен орган по Механизма за корекции на въглеродни емисии по границите, в това число да одобрява заявления за декларатор, по смисъла на Регламента (ЕС) 2023/956, както и да отнема този

статут, да прави преглед на годишните декларации на вносителите на стоки, да администрира производство по корекция на декларациите. С транспонирането на Директива (ЕС) 2023/959 се създава задължението да издава или да откаже издаването, преразглеждането, актуализирането и отмяната на разрешителни за ЕПК на лицата, които освобождават горива за потребление в сградния сектор, сектора на автомобилния транспорт и допълнителните сектори. Компетентният орган ще преразглежда плановете за мониторинг на годишните емисии на лицата, които продават горива за потребление. За изпълнителния директор възниква ново задължение по включване на авиационните оператори и корабните дружества в ЕСТЕ, както и по отмяна на предадените от посочените оператори квоти по реда на чл. 48, ал. 1 от ЗОИК. Администрира доклади за несвързаните с CO<sub>2</sub> въздействия на всяко въздухоплавателно средство, настъпили предходната календарна година.

За обезпечаване дейността на компетентния орган, е необходимо да се осигури допълнителен административен капацитет, за изпълнение на изброените нови задължения на изпълнителния директор на ИАОС. Без осигуряване на допълнителни административни бройки, компетентния орган не би могъл да изпълнява новите правомощия, които се предвижда да му бъдат вменени със ЗИД на ЗОИК. Това от своя страна поставя под риск и осъществяването на съществуващи, основни дейности на агенцията, което ще затрудни както бизнеса, така и изпълнението на национални ангажименти на страната ни. В тази връзка, в проекта на закона е предвидена разпоредба, за допълнение на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за администрацията (обн. ДВ, бр. 15 от 2012 г., изм. и доп.. - ДВ, бр. 96 от 2015 г., доп. ДВ, бр. 57 от 2016 г., изм. ДВ, бр. 98 от 2016 г., изм. ДВ, бр. 85 от 2017 г., доп. ДВ, бр. 80 от 2018 г.), позволяваща осигуряване на необходимия допълнителен административен капацитет, за пълното и навременно изпълнение на компетенциите на агенцията.