

Отвъд печалбата

как да променим Европейската
зелена сделка в полза на
благосъстоянието на хората



Докладът е изготвен в рамките на проекта „Граждански мониторинг на финансирането на Зелената сделка“.

**CITIZENS’
OBSERVATORY**
FOR GREEN DEAL FINANCING

**Counter
Balance** Challenging
Public
Investment
Banks

 **Eesti
Roheline
Liikumine**
Estonian Green Movement-FoE

 **Magyar
Természetvédők
Szövetsége**
Pöld Barátai Magyarország

 **Za Zemiata**
Friends of the Earth Bulgaria

 **ReCommon**

 **ODG**
OBSERVATORI DEL DEUTE
EN LA GLOBALITZACIÓ

 **Green Liberty**

 **Polish
Green
Network**

 **CEE
Bankwatch
Network**



**Co-funded by
the European Union**

Финансирано от Европейския съюз. Изразените възгледи и мнения обаче са само на авторите и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или Европейска изпълнителна агенция за образование и култура (ЕАСЕА). Нито Европейският съюз, нито ЕАСЕА могат да носят отговорност за тях.

Supported by:



on the basis of a decision
by the German Bundestag

Този доклад е изготвен и в рамките на проекта “Местни лидери на енергийния преход за следващото поколение”. Този проект е част от [Европейската инициатива за климата \(EUKI\)](#) на министерството на икономиката и действията в областта на климата на ФР Германия (BMWK). Становищата, представени в тази публикация са отговорност единствено на автора(ите) и не отразяват непременно възгледите на Министерството на икономиката и действията по климата на ФР Германия (BMWK).

Март 2024

Автори и проучване:

Франк Ванаершот
Counter Balance

Даниел Томпсън
CEE Bankwatch Network

Кристоф Йост
CEE Bankwatch Network

С приноса на:

Бруна Канада
ODG, Испания

Франческа Канали
ReCommon, Италия

Жужана Уий
MTVSZ, Унгария

Ива Димитрова
За Земята, България

Крисчоф Мрозек
Polish Green Network, Полша

Рафал Риковски
Polish Green Network, Полша

Валтерс Кинна
Green Liberty, Латвия

Александра Герасимчикова
Counter Balance

Благодарности:

Редакция
Паул Криний

Визия
Кияра Касати
Counter Balance

Подкрепа
Гоша Зубович-Тул
CEE Bankwatch Network

РЕЗЮМЕ

Няколко месеца преди европейските избори през 2024 г. все още не е ясно как ЕС ще финансира дейностите си в областта на климата. Планът за опазване на околната среда и възстановяване е под заплаха в Европа четири години след обявяването на Европейската зелена сделка (ЕЗС) и почти двойното увеличение на бюджета на ЕС след създаването на фонда NextGenerationEU на стойност 800 млрд. Евро с цел да се помогне на държавите членки да реагират на икономическите последици от пандемията. Това се случва докато кризите, свързани с климата и биоразнообразието, стават все по-сериозни.

От една страна, големите бизнес интереси използват лобистката си сила, за да забавят Зеления пакт. От друга страна, обществената подкрепа за сегашната екологична политика не е достатъчно силна, за да го защити. Въпреки че почти всички са съгласни, че ЕЗС трябва да бъде справедлива, липсва обществена убеденост, че устойчивите решения в настоящите политически програми в областта на енергетиката, транспорта, жилищното строителство и заетостта ще бъдат финансово постижими и достъпни за всички. Справянето с кризата с разходите за живот играе решаваща роля за изграждането на силна обществена подкрепа за климатичната политика, тъй като домакинствата с ниски и средни доходи плащат до 80 % от доходите си за основни услуги като жилище, енергия, транспорт и храна. Тези услуги са също така от ключови сектори, които се нуждаят от структурна трансформация с цел декарбонизация и опазване на околната среда. В заключение, нужна е повече политическа воля за мобилизиране на значителни публични инвестиции, необходими за справедлива трансформация, която съчетава опазването на околната среда със защитата на социалните права и достъпа до жизненоважни услуги. Това е от решаващо значение с оглед на факта, че бюджетът на ЕС ще бъде намален почти наполовина с края на програмата NextGenerationEU в настоящия сценарий.

За да се избегне подобен драматичен спад в капацитета на ЕС за публични инвестиции, е необходимо да се определят приоритети и да се създаде доверие сред хората, като се покаже как тези инвестиции могат да подобрят живота им и да опазват планетата. Необходимо е значително европейско публично финансиране, тъй като предизвикателствата, свързани с многобройните кризи, пред които сме изправени, са твърде мащабни, дори и за големите държави членки да се справят самостоятелно. Нашият анализ обаче показва, че основните инструменти на ЕС за финансиране на ЕЗС и възстановяването — Механизъмът за възстановяване и устойчивост (МВУ), InvestEU, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Механизъмът за справедлив преход — разкриват значителни недостатъци в стратегическите приоритети и изпълнението на ЕЗС.

Инвестиционната стратегия на ЕС е твърде фокусирана върху подкрепата на технологичните иновации и конкурентоспособността, вместо да трансформира самия икономически модел. Не успява да съчетае задоволяването на основните нужди с ограничаване на потреблението на енергия и ресурси. Зелените инвестиции в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост и изпълнявани от Европейската инвестиционна банка и други публични банки в рамките на InvestEU, често са насочени към големи инфраструктурни проекти или технологични иновации на компании, които вече реализират големи печалби, но не са ефективни в намаляването на емисии или имат значително отрицателно въздействие върху околната среда в ЕС и извън него. Твърде малко са инвестициите в екологични решения, които може да не са печеливши в краткосрочен план, но осигуряват пряка помощ на хората и финансират това, което е от съществено значение за нашето оцеляване и благосъстояние в дългосрочен план.

По-специално, InvestEU и ЕИБ имат стратегия, основана на привличането на частни инвеститори, което води до това, че вече печелещи частни компании и финансови институции получават голяма част от публичното финансиране. ЕИБ и други публични банки все пак използват някои гаранции на InvestEU, за да финансират проекти за изграждане на нови енергийно ефективни социални жилища, обществен екологичен транспорт или проекти за възобновяема енергия, управлявани от местните власти. Като цяло обаче, липсата на готовност за поемане на риск и навикът на ЕИБ да реализира големи печалби, въпреки че има нестопанска цел, водят до това, че банката не използва в максимална степен потенциала си да предоставя достатъчно финансиране за проекти, които имат дългосрочна икономическа жизнеспособност и значими социални и екологични ползи.

МВУ е важна стъпка напред във финансирането на екологичния преход, тъй като предоставя значителен финансов ресурс на държавите членки за инвестиране в спешно необходими екологични мерки. Въпреки това, макар че на теория МВУ е достигнал средата на своя път, неговите екологични цели са постигнати едва на 18 %. Изпълнението на мерките на национално равнище се оказва по-бавно и по-трудно от очакваното, като някои държави-членки се затрудняват да ги приложат в рамките на краткия времеви график на МВУ, в който всички средства трябва да бъдат изплатени до 2026 г. По-специално, изпълнението на зелените мерки в Централна и Източна Европа срещат предизвикателства. Например в България са изпълнени едва 2% от зелените мерки. В Латвия крайните бенефициенти са получили само 2,3 % от средствата.

Гъвкавият характер на МВУ, който позволява на държавите членки да преразглеждат своите планове, е полезен за адаптиране към променящите се политически и икономически обстоятелства. Тези промени обаче са направени предимно в ущърб на зелената амбиция, която или е премахната изцяло, или е значително намалена. Поради този строг краен срок – 2026 г. – съществуват опасения, че бързото изпълнение на МВУ може да застраши качеството на мерките.

В Полша важни зелени инвестиции остават в риск. Въпреки че в главата REPowerEU е увеличена целта и броя на енергийни общности от 139 на 200, програмата среща

трудности дори да постигне първоначалната си цел и не е ясно как ще бъде постигната до първото тримесечие на 2025 г.

InvestEU и ЕИБ постигнаха тазгодишните цели за одобряване на гаранции и отпускане на заеми за финансиране на дейности в областта на климата. И все пак, когато погледнем зад цифрите, се появяват няколко пречки пред това да се допринесе за справедлива трансформация. Някои проекти оказват отрицателно въздействие върху околната среда, като например заводът за гигабатерии Northvolt в Швеция, който получи подкрепа в размер на почти 1 милиард евро, или някои от мащабните проекти за възобновяема енергия в Испания. Освен това ЕИБ има лоши практики в предоставянето на качествени и навременни оценки на екологичното и социалното въздействие на проектите, които смята да финансира, и продължава да финансира силно замърсяващи компании и финансови институции.

Средствата, отделени за механизма за справедлив преход, са недостатъчни, за справяне със социалното и икономическото въздействие на ЕЗС и кризата с разходите за живот. Те са незначителни в сравнение със сумите, предназначени за подкрепа на конкурентоспособността и са насочени само към региони, които са силно зависими от изкопаемите горива, а финансовите инструменти на ЕЗС се въвеждат много бавно. Ако през 2023 г. ЕИБ е финансирала 4,5 млрд. евро в InvestEU проекти, само 60 млн. евро са били предназначени за справедлив преход.

В рамките на Механизма за отпускане на заеми в публичния сектор бяха отпуснати 300 млн. евро, като един от трите финансирани проекта е за ски курорт.

Формирането на по-силна климатична политика в Европа изисква осигуряването на достатъчен капацитет за публични инвестиции в рамките на държавите членки и между тях, както и стремежа към справедлива трансформация, при която публичните средства се насочват там, където природата и хората имат най-голяма нужда от тях. Европейските публични средства трябва да финансират мерки, които ефективно защитават околната среда и подобряват живота на хората, особено чрез осигуряване на достъпни зелени обществени услуги от съществено значение, като жилищно настаняване, енергетика и транспорт и прилагане на строги условия за публично финансиране на предприятията. Редно е да се подпомагат не само регионите, зависещи от изкопаеми горива, но концепцията да се преразгледа и да се създаде цялостна стратегия за осигуряване на решения за домакинствата с ниски и средни доходи в цяла Европа. Финансирането на ЕЗС трябва да стане по-демократично – хората, гражданското общество, но също и местните власти, трябва да имат адекватен достъп до информация, механизми и ресурси, за да могат да участват пълноценно в определянето и проектирането на планове за справедлив преход в техния регион.

Препоръки

Нов МВУ, който е по-екологичен, по-социален и демократично планиран

Справедлива трансформация може да бъде финансирана само чрез продължаване на мащабните публични инвестиции от ЕС, инициирани от NextGenerationEU. Институциите на ЕС и държавите членки трябва да започнат да обмислят достатъчно рано – много преди приключването на МВУ – какви инвестиции са необходими за справедлива трансформация, за да се избегне недостиг на средства и да се гарантира, че ще бъдат предоставени достатъчно ресурси. Необходими са продължаващи действия на МВУ, но реорганизиран така, че да се даде по-висок приоритет на жизненоважните услуги и социалните инвестиции, да се увеличат екологичните амбиции, да се обърне внимание на неравномерното регионално развитие, да се предвидят ясни правила за участие на обществеността и достъп до информация, да се засили мониторингът на държавите членки и да се осигурят достатъчно ресурси и помощ за планиране на инвестициите.

InvestEU4people - Бюджетни гаранции на ЕС за сътрудничество между публични институции

Гаранции от бюджета на ЕС и заеми от публични банки при благоприятни условия могат да изиграят значителна роля за създаването на по-голям инвестиционен капацитет за справедлива трансформация. Това може да стане чрез използване на гаранциите на ЕС и финансирането от ЕИБ и други публични банки на ЕС, национални или регионални банки за целево финансиране на проекти и програми, които предоставят жизнени услуги и имат дългосрочна икономическа жизнеспособност. За да се постигне това, трябва да се предприемат следните действия: да се създаде нов механизъм за справедлива трансформация, който ще предоставя целеви средства за екологично чисти, качествени и достъпни жизнени услуги; да се даде приоритет на сътрудничеството между европейските, националните и регионалните публични финансови институции и местните власти; увеличаване на отпусканите от ЕИБ заеми и приоритизиране на обществените услуги; и подобряване на климатичните и екологичните критерии при оценка на банката за финансиране на проекти.

България



Национална глава

Понастоящем изпълнението на основните етапи и цели на българския ПВУ е 6%¹. Засега България е получила само едно плащане. Основните етапи, свързани с искането за второ плащане, трябваше да бъдат изпълнени до края на 2022 г., но рисковете за успешното им изпълнение се материализираха в голяма степен. Някои от причините за значителното забавяне са политическата нестабилност, честите избори, забавянето на приемането на правни актове и ролята на синдикатите, които пряко или косвено се противопоставят на мерките, заложи в НПВУ².

Все пак през октомври 2023 г., след ускорено приемане на мерки, България официално представи документите, необходими за получаване на второто плащане в размер на 724 млн. евро, като отчете изпълнението на 61 етапа и 5 цели, свързани с него³.

Друга важна стъпка, която си струва да се спомене, е, че през септември 2023 г. България представи на Комисията модифициран ПВУ. В него е отразено намаленото максимално безвъзмездно финансиране от ЕС от 6,3 млрд. евро на 5,7 млрд. евро, изчислено в съответствие с член 11 (2) от Регламент (ЕС) 2021/241. Предложените изменения на плана обаче не бяха консултирани с обществото. На 8 декември Съветът на ЕС одобри актуализирания ПВУ. Измененията засягат 14 мерки, като 6 са отпаднали, а 8 са намалени⁴. Промененият ПВУ не включва глава REPowerEU⁵ и няма публична информация на какъв етап е изготвянето ѝ.

Климатичната амбиция на актуализирания НПВУ възлиза на 57,5 % в сравнение с 58,9 % в първоначалния НПВУ⁶. Досега етапите и целите в стълба на зеления преход са изпълнени на 2%⁷.

Актуализираният НПВУ вече не съдържа определени мерки по компоненти: С5 Биоразнообразие, С7 Дигитална свързаност, С8 Транспортна свързаност, С9 Местно развитие и С10 Бизнес среда.

Засегнати са десет проекта, свързани с екологичния преход. Отпаднаха пет значими проекта, насочени към декарбонизация на транспорта, биоразнообразие и опазване на природните

¹ Европейската Комисия, Recovery and resilience scoreboard, Country overview, [Bulgaria](#), на 14 февруари 2024

² Euractiv - [Angry miners continue to block roads in Bulgaria over plans to abandon coal](#), 02 октомври 2023

³ Европейската Комисия, Daily News 09/10/2023, [Commission receives second payment request from Bulgaria for €724 million under the Recovery and Resilience Facility](#)

⁴ Съвета на ЕС, [COUNCIL IMPLEMENTING DECISION amending the Implementing Decision of 4 May 2022 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Bulgaria](#), стр. 4

⁵ Съвета на ЕС, [Recovery fund: Council greenlights amended national plans for 13 member states](#)

⁶ Съвета на ЕС, [COUNCIL IMPLEMENTING DECISION amending the Implementing Decision of 4 May 2022 on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Bulgaria](#), стр. 12

⁷ Европейската Комисия, Recovery and resilience scoreboard, [Green transition, Bulgaria](#), на 14 февруари 2024



ресурси. Те са: C5.I2 Възстановяване на ключови за климата екосистеми в изпълнение на Стратегията на биологично разнообразие на ЕС и целите на Европейския зелен пакт, C7.I3 „Цифрова трансформация на Български пощи и предоставяне на комплексни административни услуги“, C8.I3. „Цифровизация в железопътния транспорт и ERTMS“, C8.I4 „Интермодален терминал в Русе“, C9.I2 „Цифровизация за комплексно управление, контрол и ефективно използване на водите“.

Досега България неколкостранно е отлагала развитието и дигитализацията на железопътната инфраструктура, като по този начин е изгубила възможността да подобри нейната свързаност и да намали въглеродния отпечатък на транспортния сектор. Освен това практиките за управление на водите в страната водят до значително разхищение на ресурси.

С намалено финансиране са и четири инвестиции, свързани с енергията и енергийната ефективност. Те са: C3.I2: 2.2a „Схема за безвъзмездна помощ за комбиниране на ВЕИ с местно съхранение (МИР), C4.I1 „Подкрепа за обновяване на сградния фонд“, C4.I5 „Пилотни проекти за производство на зелен водород и биогаз“, C4.I8: Национална инфраструктура за съхранение на електроенергия от възобновяеми източници (RESTORE).

Намаленото финансиране на тези проекти е 16% от общата им стойност и представлява 42% от общия размер на съкратените средства. Заедно с отпадналите проекти, общото намаление на проектите, свързани с енергетиката и климата, достига 81%⁸ от общото намаление на средствата.

Данните показват, че основните бюджетни съкращения са в ущърб на основната цел на НПВУ, а именно, декарбонизацията на българския енергиен сектор и преминаването към устойчива, зелена икономика, докато биоразнообразието също е защитено.

В списъка на 100-те най-големи крайни бенефициенти до момента има 19 записа⁹, но не е ясно как са разпределени средствата впоследствие. По време на работата по проследяване на публичните средства установихме някои

⁸ Министерство на финансите, България, [Европейската комисия одобри българското предложение за актуализиране на бюджетни линии по НПВУ](#)

⁹ Европейската комисия, Disbursements, [100 largest final recipients per country](#), на 14 февруари

слабости на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България - липса на актуализация на информацията, например при прехвърляне на задължение от една институция към друга, и липса на информация за процедурите, отбелязани като приключени¹⁰.

За да постигнем последователност, проследихме мярката, разгледана в доклада "Възстановяването след COVID-19 не е възможно без гражданско участие"¹¹ – програма за финансиране на индивидуални мерки за възобновяема енергия в еднофамилни и многофамилни сгради. Тя е събрала 2001 заявления от домакинства, отговарящи на специфичните изисквания. Целта на инвестицията е да бъдат подпомогнати 10 000 домакинства, като тази цел е постигната само на 20 % с първия транш. Вероятната причина за слабия интерес е един от недостатъците на програмата – липса на информационна кампания. Все пак, има напредък с приемането на законови критерии за енергийно бедните домакинства¹² и е важно те да бъдат включени и приоритизирани при следващите траншове по тази финансова програма. Въпреки че има легална дефиниция за "енергийна бедност", не е ясно коя институция ще управлява процеса на оценка на домакинствата и ще поддържа актуална информационна система.

10 ЕС "За Земята" - [Доклад „НПВУ и второто плащане – реален напредък?“](#), стр.52

11 ЕС "За Земята", [Нужен е граждански контрол на парите от Зелена сделка за реална зелена трансформация на Европа](#), 23 юни 2023.

12 Lex.bg, [дефиниция и критерии за енергийно бедно домакинство](#), в сила от 12.12.2023 г.



CITIZENS' OBSERVATORY FOR GREEN DEAL FINANCING

Гражданската мрежа за наблюдение на финансирането на Зелената сделка е коалиция, която се застъпва на европейско и национално равнище за повече прозрачност и справедливо разпределение на средствата на ЕС. Целта на инициативата е да популяризира позицията на местните общности в седем държави членки чрез поредица от семинари, публични събития, виртуални събития, кръгли маси, доклади и други дейности.

Пълната версия на доклада може да откриете на английски тук - [Beyond profit - how to reshape the European Green deal for people's well-being](#)