



ЕВРОПЕЙСКИ СЕМЕСТЪР – ТЕМАТИЧЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ

РЕСУРСНА ЕФЕКТИВНОСТ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Природните ресурси са от основно значение за човешкото здраве, икономическата дейност, благополучието и качеството на живот, но самите те са ограничени.

Нарастващото търсене в световен мащаб на тези ресурси създава проблеми с недостиг и непостоянство на цените. Произтичащата от това конкуренция за ресурси има потенциала да причини нестабилност в много региони на света. Държавите – членки на ЕС, разчитат на останалата част от света за ресурси като гориво и редица ключови суровини. Поради това те са уязвими към рискове, свързани със сигурността или доставките.

Настоящият модел на развитие на Европейския съюз е много ресурсоемък. За да намалим изчерпването на ресурси и влошаването на околната среда, до което то може да доведе, трябва да заменим настоящия модел с по-издръжливи и устойчиви модели на производство и потребление в съответствие с принципите на „кръгова икономика“. Преминването към по-производителна и по-малко ресурсоемка икономика изисква инвестиции в екологични иновации, като това може да се окаже във висока степен печелившо – както от гледна точка на конкурентоспособността, така и на създаването на работни места.

При по-развита кръгова икономика стойността на продуктите, материалите и ресурсите се запазва в икономиката

възможно най-дълго, а генерирането на отпадъци се свежда до минимум.

Осъществяването на този преход придобива решаващо значение за ЕС. Извършването му би помогнало също така на ЕС да изпълни целите на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. на ООН, по-специално 12-ата цел за устойчиво развитие относно „отговорното потребление и производство“.

В последните години редица политики на ЕС насърчиха подобряването на ресурсната ефективност. През 2011 г. Европейската комисия стартира водещата инициатива „Европа за ефективно използване на ресурсите“¹ в рамките на стратегията „Европа 2020“. Инициативата насърчава преход към ефективно използваща ресурсите и нисковъглеродна икономика, за да се подпомогне постигането на по-устойчив растеж и да се осигури дългосрочна рамка за действие.

„Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“² е един от основните градивни елементи на водещата инициатива. Пътната карта очерта структурните и технологичните изменения, необходими до 2050 г., за да се прекъсне връзката между икономическия растеж и използването

¹ Съобщение на Комисията: ЕС 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж [COM(2010) 2020].

² Европейска комисия, Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа [COM(2011) 571].

на ресурсите и въздействието му върху околната среда. Тя включва ключови етапи, които трябва да бъдат достигнати до 2020 г.

Напредъкът на държавите членки, както и на ЕС като цяло по отношение на целите и задачите на водещата инициатива „Европа 2020“ се оценява посредством Индекса на ресурсната ефективност — набор от показатели, редовно публикувани от Евростат от декември 2013 г. насам. Индексът включва водещ показател, индикативна таблица с показатели, обхващащи вода, земя, материали и въглерод, както и тематични показатели, оценяващи приоритетни области на политиката.

През 2015 г. с „План за действие на ЕС за кръговата икономика“³ Комисията подчерта икономическите основания за увеличаване на ресурсната ефективност като възможност да се генерират нови и устойчиви конкурентни предимства за ЕС. Постепенната замяна на настоящия модел на линейна икономика и „затварянето на цикъла“ — по отношение на жизнените цикли на продуктите — чрез по-голямо повторно използване и рециклиране биха могли да са от полза както за околната среда, така и за икономиката.

Амбициозната програма от мерки, внесена от Комисията, обхваща целия цикъл — от производството и потреблението на продукти до управлението на отпадъци и пазара за вторични суровини. Европейските структурни и инвестиционни фондове предоставят значителни възможности за подкрепа на инвестиции в ресурсна ефективност в целия ЕС.

През 2015 г. Комисията представи и „Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към

³ Европейска комисия, „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка: Затваряне на цикъла — план за действие на ЕС за кръговата икономика“ [COM(2015) 614].

бъдещето политика по въпросите на изменението на климата“ и свързаната „Пътна карта за енергийния съюз“⁴. Един европейски енергиен съюз, който гарантира сигурна, достъпна и благоприятна за климата енергия, изисква иновативни нисковъглеродни технологии, които консумират по-малко енергия, за да се намали замърсяването и да се запазят вътрешните енергийни източници. Необходима негова предпоставка е и координирането на политиките за енергийна ефективност и ресурсна ефективност, така че да се отиде отвъд господстващия линейен икономически модел.

Алиансът на Г-7 за ресурсна ефективност беше стартиран от лидерите на Г-7 през 2015 г. като форум за доброволно споделяне на познания и създаване на информационни мрежи⁵. С активното участие на ЕС Алиансът подкрепи приемането от министрите на околната среда на Г-7 на *Рамка относно циклите на материалите от Тояма (G7 Toyota Framework on Material Cycles)*⁶ (2016) и *Петгодишна пътна карта от Болоня (Five-Year Bologna Roadmap)*⁷ (2017). Стремещт с тези инициативи е да се използват възможностите, предлагани от ресурсната ефективност, да се подкрепят най-добрите практики и да се насърчават иновациите.

Стартираният през юли 2017 г. от лидерите на държавите от Г-20 Диалог за ефективността на ресурсите на Г-20⁸ открива нови възможности за

⁴ Европейска комисия, „Пакет за енергиен съюз — Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата“, [COM(2015) 80].

⁵ Приложение към декларацията на лидерите от срещата на върха на Г-7, 7–8 юни 2015 г.

⁶ G7 Toyota Framework on Material Cycles, май 2016 г., <http://www.mofa.go.jp/files/000159928.pdf>.

⁷ G7 Bologna Environment Ministers' Declaration, среща на върха в Болоня, 11–12 юни 2017 г.

⁸ Приложение към декларацията на лидерите на държавите от Г-20, „Диалог за ефективността на ресурсите на Г-20“, среща на върха на Г-20, Хамбург, 7–8 юли 2017 г.

международно сътрудничество с цел да се насърчи глобален преход към ефективна по отношение на ресурсите, нисковъглеродна и кръгова икономика.

Настоящият документ е структуриран по следния начин: раздел 2 съдържа преглед на изпълнението на държавите членки на ЕС по няколко подбрани показателя. В раздел 3 се обсъждат наличните данни за потенциални политики за успешно насърчаване на по-ефективното използване на ресурсите, като се разглеждат основните им силни страни и слабости. Раздел 4 очертава актуалното състояние във всички държави от ЕС. Изтъкват се добри практики в ресурсната ефективност от държавите в ЕС, по-специално Холандия.

2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОЛИТИКАТА: ОБЗОР НА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ В ДЪРЖАВИТЕ ОТ ЕС

Дадена икономика става по-ефективна от гледна точка на ресурсите, когато намалява абсолютното равнище на ресурсите, които тя потребява, за да произведе единица продукция, или когато увеличава продукцията, произведена от единица ресурси, потребявана от нея.

Ресурсната ефективност обичайно се измерва с „показателя производителност на ресурсите“⁹ — водещият показател на Индекса на ресурсната ефективност, показващ използването на материални ресурси по отношение на икономическия растеж. Производителността на ресурсите се определя като отношението на brutния вътрешен продукт (БВП) към вътрешното потребление на материали, което измерва общото количество материали, които са директно използвани от една

икономика¹⁰ (фиг. А.1 в приложението). Тя се изразява в евро на килограм¹¹. Ако БВП расте по-бързо от потреблението на материали, производителността на ресурсите се подобрява и отслабва зависимостта на икономическата дейност от потреблението на материали. (С други думи икономиката е в състояние да произвежда повече без пропорционално увеличение в потреблението на ресурси. Това е известно като „относително отслабване на зависимостта“¹²).

Производителността на ресурсите на ЕС се е увеличила с 32,3 % в десетилетието от 2007 г. до 2016 г. През 2016 г. производителността на ЕС е била 2,1 EUR/kg от БВП — увеличение с 2,7 % от предходната година (фиг. А.2 в приложението).

Производителността на ресурсите варира широко между държавите членки. Тя зависи до голяма степен от структурата на националните икономики и размера и структурата на тяхната международна търговия. Обичайно

¹⁰ Вътрешното потребление на материали е един от показателите на индикативната таблица, включени в Индекса на ресурсната ефективност. То е определено като годишното количество суровини, добити от националната територия на съответната икономика, като се прибавя целият физически внос, а се изважда целият физически износ.

¹¹ За да се проследят тенденциите във времето в една географска област, изчисленията обичайно са базирани на БВП в реално изражение (верижно съставени обеми), изключващ инфлация. За да се направи сравнение между държавите в един и същи момент във времето, изчисленията обичайно са базирани на БВП, изразен в стандарти на покупателна способност, за да бъдат премахнати разликите в покупателната способност.

¹² Относителното отслабване на зависимостта настъпва, когато темпът на растеж на използваните ресурси е по-нисък от темпът на икономическия растеж, така че производителността на ресурсите нараства. Абсолютното намаляване на потреблението на ресурси е следствие от отслабването на зависимостта, когато темпът на растеж на производителността на ресурсите надвишава темпа на растеж на икономиката.

⁹ За да има по-обхватна картина за представянето на държавите членки, този показател трябва да бъде допълнен с други показатели, какъвто е случаят при Индекса на ресурсната ефективност.

отворените промишлени икономики потребяват повече ресурси, тъй като те внасят големи количества суровини, които по-късно се изнасят като готови стоки. За разлика от тях икономиките, насочени към услугите, имат тенденцията да създават БВП от дейности, които изискват по-малко ресурси, като финансови услуги, туризъм, изкуства и отдих, здравеопазване и публична администрация. Така икономиките, насочени към услугите, изглеждат по-ефективни, тъй като те потребяват по-малко материални ресурси за единица продукция за евро.

През последното десетилетие най-големите увеличения в производителността на ресурсите са отчетени в Испания (138 %), Ирландия (127 %) и Словения (84 %). Това се дължи на съществено намаление на тяхното потребление на материали в сравнение с изменението в техния БВП¹³.

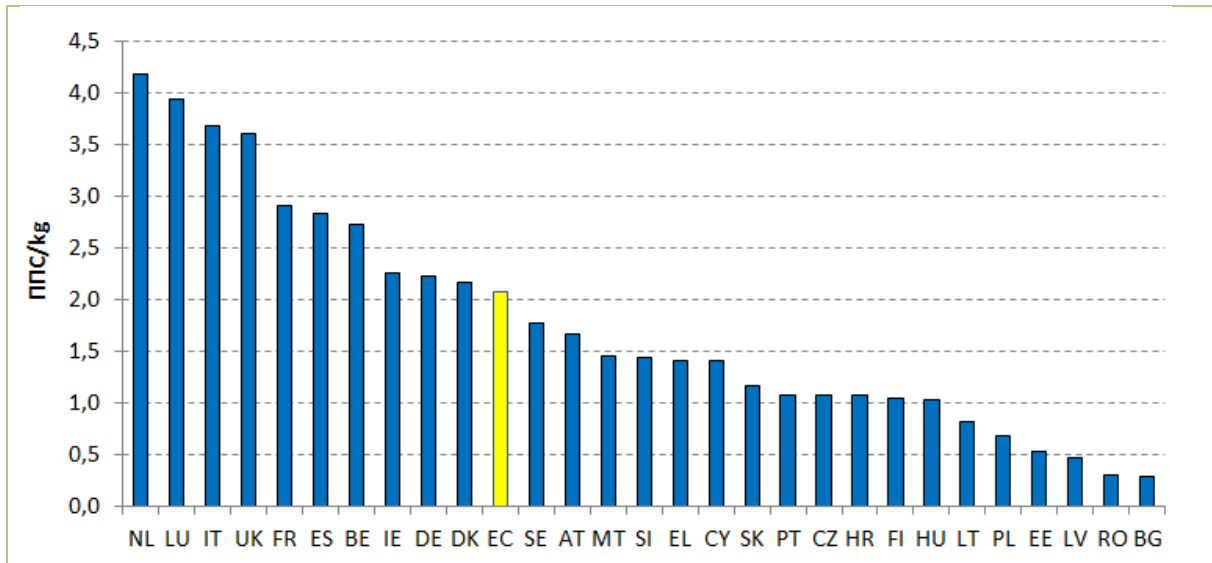
През 2016 г. Нидерландия показва най-голямото подобрение от предишната година (19,5 %) ¹⁴ и освен това е държавата членка с най-голяма производителност на ресурсите [4,2 при коригиран спрямо покупателната способност БВП (паритет на покупателната способност) /kg материали]. Тя е следвана от Люксембург, Италия и Обединеното

кралство (фиг. 1). България, Естония, Латвия, Литва, Полша и Румъния продължават да са държавите с най-ниска производителност на ресурсите. Следва да бъде отбелязано, че производителността на ресурсите отразява силно икономическата структура на държавата. Държавите членки с по-нисък БВП и големи промишлен сектор и сектор на първичен добив (напр. горско стопанство и/или минен добив) обичайно са по-ниско производителни от държави членки с по-значителен сектор на услугите.

¹³ През периода 2007—2016 г. вътрешното потребление на материали е спаднало с 58,3 % в Испания, 40,8 % в Ирландия и 45,1 % в Словения. Това намаление се дължи главно на спад във физическия добив на нерудни минерали в тези държави, дължащ се в най-висока степен на кризата в строителната промишленост. В същия период БВП е спаднал с 0,4 % в Испания, докато същевременно се е увеличил с 39,7 % в Ирландия и с 1,4 % в Словения. (Тенденциите за ирландския БВП отразяват корекцията нагоре за 2015 г. основно поради преместването на редица големи дружества в Ирландия http://ec.europa.eu/eurostat/documents/24987/6390465/Irish_GDP_communication.pdf).

¹⁴ Вж. горната бележка под линия за разяснения на вътрешното потребление на материали.

Фигура 1 – Производителност на ресурсите, 2016 г.



Източник: Евростат, 2017 г.

Както се подчертава в плана за действие за кръгова икономика на Комисията, преходът към по-ефективна от гледна точка на ресурсите икономика поражда редица политически предизвикателства.

Тук се фокусираме на три от тях:

- i) засилване на екоиновациите;
- ii) повишаване на енергийната ефективност; и
- iii) повишаване на дела на рециклираните битови отпадъци.

2.1. Екоиновации

Иновациите могат да играят важна роля при прехода към по-ефективно използване на ресурсите. Иновациите, и особено екоиновациите, спомагат за разработването на новите технологии, процеси, продукти, услуги и бизнес модели, необходими, за да се променят нашите модели на производство и потребление. Подпомагането на иновативни проекти, имащи отношение към ресурсната ефективност и кръговата икономика, е ключов елемент на плана за действие за кръгова икономика.

Важен показател за екологичните иновации и научно-развойната дейност е Екоиновационният индекс, един от тематичните

показатели в Индекса на ресурсната ефективност на ЕС.

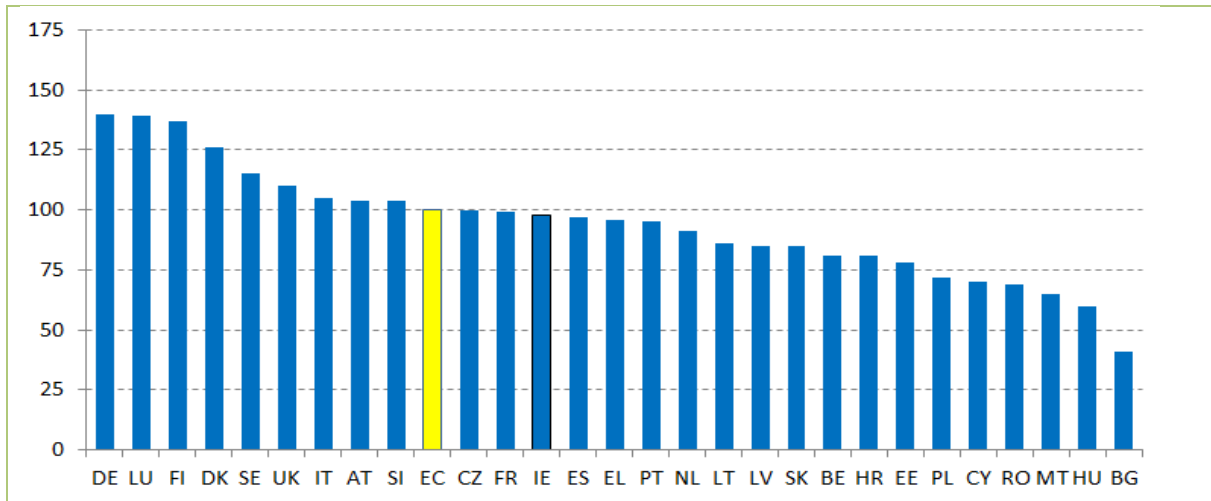
Индексът измерва постигнатото от отделните държави членки по различни измерения на екоиновациите в сравнение със средното за ЕС ниво (индекс на ЕС=100), като подчертава техни силни страни и слабости.

Екоиновационният индекс е базиран на 16 показателя, обхващащи пет области на иновации:

- ресурси, вложени в екоиновации,
- екоиновационни дейности,
- резултати от екоиновации,
- резултати за околната среда, и
- социално-икономически резултати.

Целта му е да предостави цялостен поглед върху постигнатите икономически, екологични и социални резултати. По-специално той измерва иновациите, които намаляват използването на природни ресурси и снижават изпускането на вредни вещества през целия жизнен цикъл на продуктите. Той се публикува ежегодно от Обсерваторията за екоиновации.

Фигура 2 – Екоиновационен индекс, 2016 г.



Източник: Обсерватория за екоиновации, 2017 г.

Данните показват, че от 2010 г. насам Финландия и Дания са постоянно най-иновативните в екологично отношение държави членки (с повече от 25 % над средното ниво за ЕС). Промените в степента на екоиновации варират значително между различните държави. Докато някои държави членки са относително стабилни, Литва, Латвия и Словакия са подобрили своите позиции в сравнение с други държави членки. Обратното важи за България и Белгия, чиято позиция се влошава.

През 2016 г. Германия, Люксембург и Финландия са най-иновативните в екологично отношение държави (с 30 % над средното за ЕС ниво, фиг. 2). България и Унгария са съответно на последна и предпоследна позиция (с не повече от 60 % от средното за ЕС ниво).

Данните за отделните екоиновационни категории показват някои интересни разлики в показателите между държавите членки (фиг. А.3 в приложението). Дания, Германия и Финландия изпъкват далеч над другите държави членки като най-добре представящи се от гледна точка на ресурсите, влагани в екоиновации¹⁵. По отношение на екоиновационните дейности¹⁶ Финландия и Швеция заемат първите две места. Най-добре представящите се при резултатите от екоиновации¹⁷ са Люксембург и Финландия. При резултатите от ресурсната ефективност най-високите оценки са за Люксембург, Обединеното кралство и Малта. Що се отнася до социално-икономическите резултати¹⁸, на върха са Полша и Словакия.

¹⁵ Стойността на индекса за ресурси, влагани в екоиновации, се получава като средната стойност на индексите за „заделени средства и разходи на правителствата за НИРД в сферата на околната среда и енергетиката (дял от БВП)“, „обща численост на заети в НИРД лица и изследователи (дял от общата заетост)“ и „обща стойност на зелените инвестиции на ранен стадий (щатски долари на глава от населението)“.

¹⁶ Стойността на индекса за екоиновационни дейности се получава като средната стойност на индексите за „фирми, внедрили иновативни дейности, целящи намаляване на вложените материали на единица продукция (% от общия брой фирми)“, „фирми, внедрили иновативни дейности, целящи намаляване на влаганата енергия на единица продукция (% от общия брой фирми)“ и „регистрирани по ISO 14001 организации (на милион души от населението)“.

¹⁷ Стойността на индекса за резултати от екоиновации се получава като средната стойност на индексите за „свързани с екоиновации патенти (на един милион души)“, „свързани с екоиновации публикации(на един милион души)“ и „свързано с екоиновации отразяване в медиите (на брой електронни медии)“.

¹⁸ Стойността на индекса за резултати от ресурсната ефективност се получава като средната стойност на индексите за производителност на материалите, производителност на водите, енергийна производителност и интензивност на емисиите на парникови газове.

2.2. Енергийна ефективност

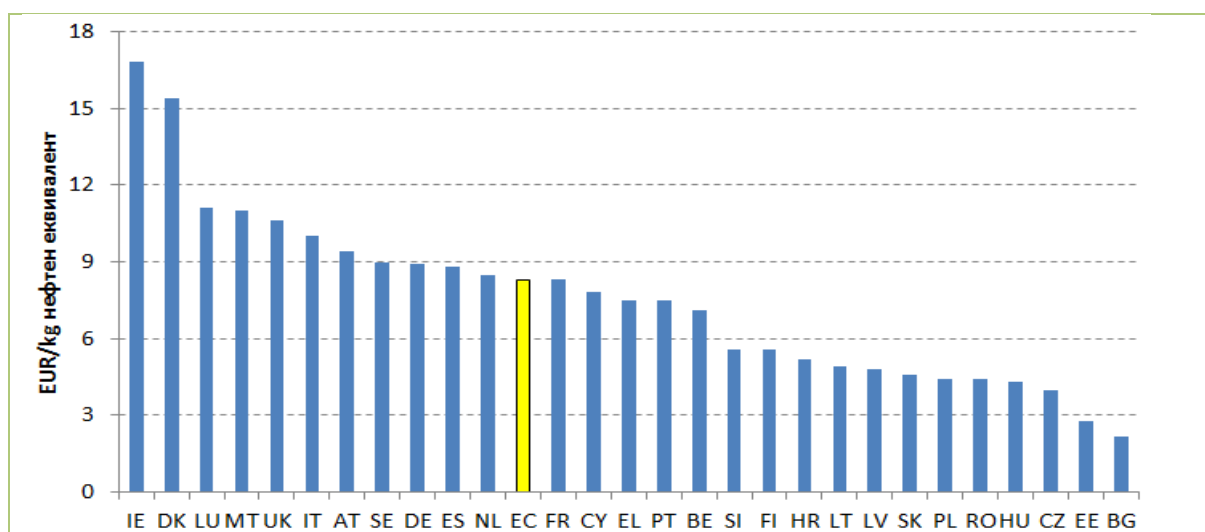
Осъществяването на напредък към по-ефективна от гледна точка на ресурсите икономика също включва намаляване на потреблението на енергия на всички етапи от енергийната верига — от генерирането до крайното потребление. Това означава предоставяне на повече услуги за едно и също количество вложена енергия или същите услуги при по-малко количество вложена енергия.

Силното акцентирание на енергийната ефективност е в съответствие с целите, заложи в рамката за 2030 г. в областта на климата и енергетиката и стратегията за енергиен съюз. Чрез по-ефективното използване на енергията гражданите на Европа могат да намалят своите сметки за енергия, да понижат зависимостта си от

вносни горива и да помогнат за защитата на околната среда. Това е добре и за общественото здраве (напр. чрез намаляване на замърсяването на въздуха). Удвояването в световен мащаб на темпа на подобрене на енергийната ефективност до 2030 г. е ключова цел на Целите за устойчиво развитие¹⁹.

Полезен показател за оценка на енергийната ефективност е производителността на енергията — един от показателите от индикативната таблица в Индекса на ресурсната ефективност на ЕС. Той измерва производителността на потреблението на енергия. Този показател представлява отношението на БВП към брутното вътрешно потребление на енергия за дадена календарна година. Изразява се в евро на килограм нефтен еквивалент.

Фигура 3 — Енергийна производителност, 2015 г.



Източник: Евростат, 2017 г.

Забележка: Данните за Испания, Франция, Гърция и Румъния не са окончателни.

През 2015 г. енергийната производителност в ЕС достигна 8,3 EUR/kg нефтен еквивалент, увеличение с 20,3 % от нивата през 2006 г. (фиг. 3). Показателите на отделните държави варират в широки граници. Ирландия (с 16,8 EUR/kg нефтен еквивалент) и Дания (с 15,4 EUR/kg нефтен еквивалент) са с най-добри показатели. Те са следвани от

Люксембург, Малта, Обединеното кралство и Италия, като всички те постигат над 10 EUR/kg нефтен еквивалент. Девет държави членки са с по-нисък от 5 EUR/kg нефтен еквивалент. Важно е обаче да се има предвид, че тези разлики са до голяма степен свързани със структурата на икономиката.

¹⁹ Една от целите, свързани с 7-ата цел (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/>).

Според доклада за напредъка в областта на енергийната ефективност на Комисията за 2016 г. енергийната ефективност на ЕС като цяло нараства. Потреблението на енергия е спаднало значително между 2005 г. и 2014 г.: първичното енергопотребление е намаляло с 12 %, а крайното енергопотребление е намаляло с 11 %.

2.3. Рециклиране на битовите отпадъци

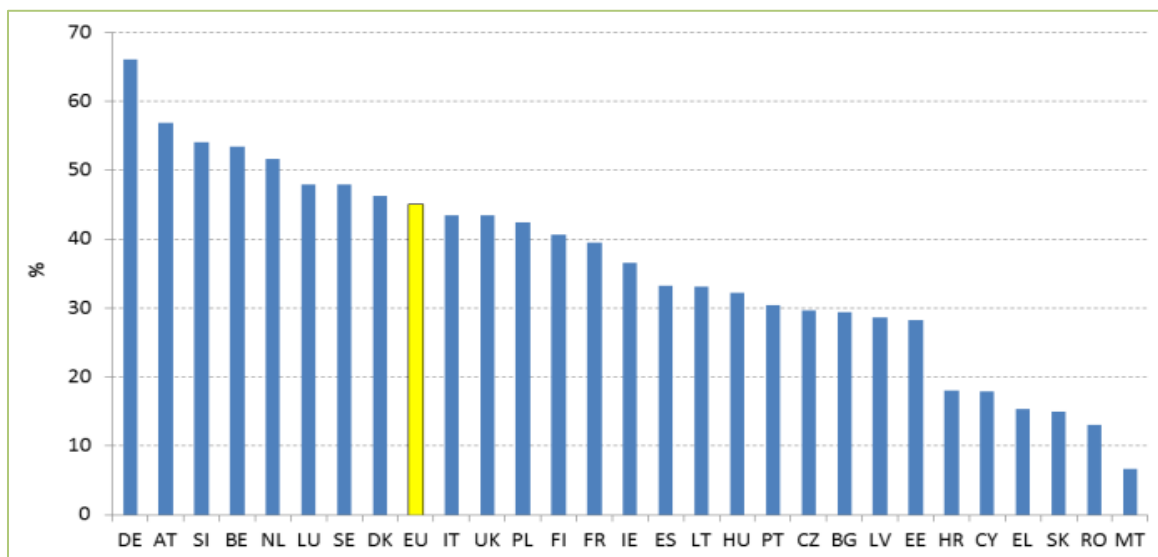
Рециклирането може да помогне за намаляване на добива на ресурси посредством събирането на материали, които могат да бъдат повторно използвани, и въвеждането им отново в производствения процес. По-ниското търсене на суровини намалява необходимостта от първичен добив на ресурси и като цяло щетите за околната среда, причинени от генерирането на отпадъци. Рециклирането е също така полезен показател за устойчивост и за развитието на по-„кръгови“ модели на икономика.

Един от тематичните показатели от Индекса на ресурсната ефективност е

процентът на рециклиране на битовите отпадъци. Той дава количествено изражение на дела на рециклираните битови отпадъци (включително компостираня и анаеробно разграден компонент) в общите битови отпадъци. Битовите отпадъци се състоят до голяма степен от отпадъци, генерирани от домакинствата, но могат също така да включват подобни отпадъци, генерирани от малки предприятия и публични институции, събирани от общините или по поръчка на общините²⁰. Тази последна част от битовите отпадъци може да е различна в различните общини и държави в зависимост от местната система за управление на отпадъците.

Тези разлики могат поне отчасти да обяснят неравенствата между държавите членки (фиг. 4). През последното десетилетие ЕС постоянно увеличава дела на рециклираните битови отпадъци, като достига 45 %²¹ през 2015 г. (10 процентни пункта повече, отколкото през 2007 г.).

Фигура 4 – Процент на рециклиране на битовите отпадъци, 2015 г.



Източник: Евростат, 2017 г.

Забележка: Данните за ЕС са изчисления на Евростат. Данните за Ирландия се отнасят за 2012 г., а за Гърция — за 2014 г.

²⁰ Това не включва промишлени и земеделски отпадъци.

²¹ Изчисления на Евростат. Данни за 2014 г. не са налични за Ирландия и Гърция.

С някои изключения (Белгия, Гърция и Австрия) общата тенденция при държавите е в посока нагоре. При някои от наскоро присъединилите се държави членки (Хърватия, Латвия, Литва, Полша и Румъния) се наблюдават значителни увеличения във времето. Въпреки това, Хърватия и Кипър, както и Гърция, Малта, Румъния и Словакия, все още не достигат процент на рециклиране от 20 % през 2016 г. За разлика от тях най-добре представящите се — Германия, Австрия, Словения, Белгия и Нидерландия — рециклират повече от 50 %.

3. ПОЛИТИЧЕСКИ ЛОСЛОВЕ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Използването на традиционното „командно-контролно“ регулиране в областта на околната среда с оглед на постигането на политически цели може да струва скъпо. Екологичните данъци²² могат да бъдат ефективна, основана на пазара алтернатива. Екологични данъци са тези, при които данъчната основа е физическа мерна единица (или неин заместител) за нещо, което има доказано конкретно отрицателно въздействие върху околната среда.

Екологичните данъци премахват необходимостта органите да получават подробна информация относно структурата на разходите на технологиите за намаляване на емисиите и относно икономическите дейности на замърсителите. Това прави общите административни разходи за екологични данъци — и често пъти и разходите за спазване на разпоредбите — по-ниски от разходите и усилията, необходими за наблюдение и привеждане в изпълнение на правилата, обхващащи регулирани дейности.

Освен това, за разлика от регулирането, което налага конкретни условия и модели на поведение, облагането с екологични данъци дава на

икономическите участници гъвкавостта да вземат решение за най-добрия или най-евтиния начин за намаляване на екологичните щети. Екологичните данъци също така създават стимули за предприятията да избират иновативни, по-„зелени“ продукти и производствени процеси.

Екологичните данъци като политически инструменти са широко анализирани в икономическата и политическата литература. Съгласно конвенционалния икономически подход, като повлиява на изборите на потребителите, облагането с екологични данъци може да компенсира „отрицателните външни последици“, т.е. допълнителните разходи, наложени на обществото от замърсяването на околната среда и използването на ресурси.

Когато пазарните политики не отразяват всички разходи за производството на стоки и услуги („пазарна неефективност“), екологичните данъци правят възможно включването на тези разходи в разчетите. С други думи облагането с екологичен данък води до намаляване на замърсяването на околната среда и използване на ресурси, като се гарантира, че разходите и ползите се вземат изцяло предвид при вземането на икономически решения.

Приходите от екологични данъци могат да бъдат използвани за намаляване на други, по-изкривяващи данъци (напр. върху трудовите доходи) или реинвестирани в по-„зелени“ инфраструктури и инициативи. Този аргумент е известен в литературата като „хипотеза на двойния дивидент“ и доведе до увеличен интерес към облагането с екологични данъци през 90-те години на двадесети век.

Съгласно този подход, в допълнение към първия дивидент от подобряването на околната среда, програмите за изместване на данъчното облагане биха могли да дадат втори дивидент. Това би включвало използването на приходите от екологичните данъци за намаляване на изкривяващи данъци върху трудовите доходи и капитала по начин, който не се

²² Вж. Европейски семестър — тематичен информационен документ относно данъчното облагане.

отразява върху приходите. Подобен ход би увеличил цялостната полза от данъчната реформа по отношение на ефективността.

Избягването на екологични данъци също е много по-малко, отколкото при другите данъци, докато административните разходи са под тези за данъците върху доходите и върху добавената стойност. Облагането с екологичен данък се подкрепя от авторитетни международни организации като Световната банка, Международния валутен фонд (МВФ) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

Тясно свързана с данъчното облагане е нуждата да се реформират и преустановят субсидиите за дейности, нанасящи щети на околната среда, по-специално за изкопаеми горива. На това се гледа и като на условие за ефективността на облагането с екологични данъци. В „Пътна карта на ЕС за ефективно използване на ресурсите в Европа“ се призова за преустановяването на субсидиите за дейности, нанасящи щети на околната среда, не по-късно от 2020 г., като се взема предвид въздействието върху нуждаещите се. През юни 2017 г. Г-7 повтори своя ангажимент за елиминирането на неефективните субсидии за изкопаеми горива и насърчи всички държави да направят това до 2025 г.

Премахването на субсидиите за изкопаеми горива и другите субсидии, свързани с щети на околната среда, следва да се разглежда в един по-широк контекст: извършването на преход към зелена икономика.

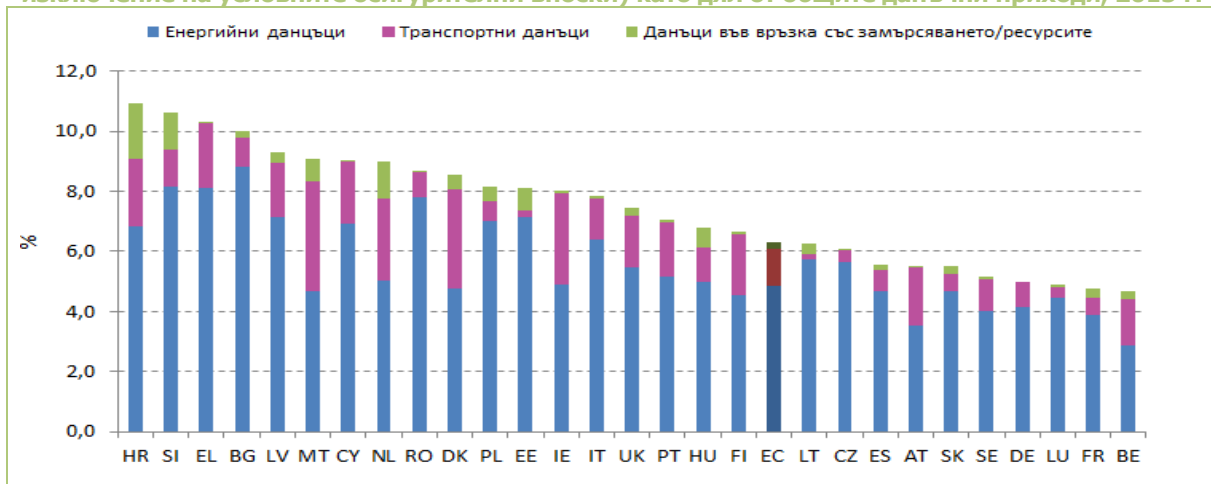
При този преход трябва да бъде намерен баланс между съображенията и компромисите по отношение на ресурсната ефективност, устойчивостта на екосистемите, благополучието на хората и социалното равенство.

4. СРАВНИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД НА АКТУАЛНОТО СЪСТОЯНИЕ НА ПОЛИТИКАТА

В държавите от ЕС прилагането на екологични данъци все още е доста ограничено.

Данъците върху енергията, въглерода и транспорта (превозните средства) са определено най-широко използваните, като същевременно свързани с отпадъците инструменти съществуват в повечето държави членки. При все това данъците по отношение на замърсяването на въздуха и водите и използването на ресурси са доста по-слабо разпространени.

Фигура 5 — Общи приходи от екологични данъци и вноски за социално осигуряване (с изключение на условните осигурителни вноски) като дял от общите данъчни приходи, 2015 г.



Източник: Евростат, 2017 г.

Забележка: Данъците и вноските за социално осигуряване не включват условните осигурителни вноски.

От 2000 г. до 2008 г. приходите от екологични данъци като част от общите данъчни приходи в ЕС леко намаляха. През 2009 г. те се увеличиха поради спадове в другите видове данъчно облагане (в резултат от финансовата криза) и приходите от доходни и корпоративни данъци. Оттогава приходите от екологични данъци повече или по-малко се стабилизираха.

През 2015 г. екологичните данъци са 6,3 % от общите приходи от данъци и осигурителни вноски (с изключение на условните осигурителни вноски, фиг. 5). По-голямата част от тази сума (4,8 %) идва от енергийни данъци, следвани от транспортни данъци (1,3 %).

Данъчното облагане на замърсяването или използването на ресурсите дава най-малък принос (0,2 %).

Екологичните данъци възлизаха на над 10 % от общите данъчни приходи в Хърватия, Гърция и Словения, но под 5 % в Белгия, Франция, Германия и Люксембург. Енергийните данъци са винаги с най-голям дял, макар с известни вариации.²³ Според доклад на Европейската комисия²³ около една трета от държавите членки разполагат с потенциални възможности да променят свързаното с околната среда национално законодателство.

²³ Европейска комисия, „Данъчните реформи в държавите — членки на ЕС, през 2015 г. Предизвикателства на данъчната политика за постигане на икономически растеж и фискална устойчивост“, Институционален документ 008, септември 2015 г.

Между 2006 г. и 2015 г. делът на екологичните данъци в общите данъчни приходи беше нисък и доста стабилен (малко над 6 %) в целия ЕС в усреднени стойности (фиг. А.4 в приложението). За разлика от него делът на данъците върху трудовите доходи остана висок, покачвайки се с почти 1 процентен пункт от 48,8 % на 49,7 % (въпреки че от 2012 г. насам е спаднал). Данъците върху трудовите доходи и капитала се изчисляват на основи (като заплати и капитал), чиято стойност се увеличава във времето. Екологичните данъци обаче често се изчисляват в мерни единици за физическо потребление или генерирани отпадъци и нерядко се определят в номинално изражение. При тези обстоятелства приходите от тях също ще спаднат, ако те успеят да променят поведението.

Опитът на Нидерландия в облагането с екологични данъци от 1970 г. насам предлага интересен пример за разглеждане.

През 1995 г. страната учреди комисия за „зелена“ данъчна реформа, която помогна да се реструктурира данъчната система така, че да отчита по-добре екологичното измерение на икономическите и социалните дейности. Данъците върху моторните превозни средства (напр. таксите за регистрация и годишните данъци върху превозните средства) бяха повишени и бяха въведени две инициативи, свързани с енергийното данъчно облагане — енергийният данъчен режим и схемата за енергийни премии.

Схемата за енергийни премии използваше средства, събирани чрез енергийния данък, за да субсидира домакинствата и организациите за социално настаняване, които инвестираха в енергия от възобновяеми източници и мерки за енергийна ефективност. След въвеждането ѝ през 2000 г. схемата даде тласък на продажбите на енергийно ефективни уреди със 70 %, като емисиите на въглероден диоксид (CO₂) намаляха с 210 000 тона през първите 2 години от действието ѝ.

„Зеленото“ данъчно облагане в Нидерландия включва също така:

- стимули за намаляване на замърсяването и другите отрицателни въздействия върху околната среда (едновременно с покриването на разходите за възстановяване и защита на околната среда); както и
- данъчно облагане на използването на подпочвени води, чешмяна вода, депонирането и изгарянето на отпадъци и замърсяването на повърхностни води.

През 2015 г. делът на екологичните данъци в общите данъчни приходи в Нидерландия беше осмият най-голям в ЕС. Над 50 % от нейните приходи от екологични данъци са от енергия, но данъците върху транспорта също имат съществен принос (30 %).

В последните години се наблюдават някои интересни промени в холандското транспортно данъчно облагане. В Нидерландия данъчните приходи от транспорта като дял от БВП (1 %) са сред най-високите в Европа, като заемат трето място през 2015 г. (след Дания и Малта). До 2009 г. размерът на таксата за регистрация беше 45,2 % от нетната цена на автомобила по ценоразпис. С промените, въведени през 2009 г., данъкът се основава отчасти на въглеродните емисии на превозните средства. Бензиновите автомобили с емисии под 110 грама CO₂ на километър, и дизеловите двигатели с емисии под 95 грама бяха освободени от данъка. След някои допълнителни корекции на граничните стойности от 2013 г. насам таксата за регистрация се основава изцяло на въглеродните емисии. След 2008 г. същите гранични стойности за въглеродните емисии се прилагат и спрямо пътния данък.

Тези изменения поне частично обясняват защо средните емисии на CO₂ в Нидерландия от превозни средства са се подобрили от 12-ата най-ниска стойност в ЕС през 2007 г. до най-ниската през 2014 г. Все пак тази промяна в политиката имаше определено въздействие върху бюджета: приходът от таксите за

регистрация на превозни средства
спадна с около 65 % от 3,6 милиарда
евро през 2007 г. на 1,1 милиарда евро
през 2014 г. (в номинални цени).

Дата: 13.11.2017 г.

5. БИБЛИОГРАФИЯ

- Bertoldi, P., Lopez-Lorente, J., Labanca, N., „Energy Consumption and Energy Efficiency Trends in the EU-28 2000-2014“, 2016 г., 27 972 EUR EN
http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101177/report%20energy%20trends%202000-2014_19.05.2016_final-pdf.pdf
- Обсерваторията за екоиновации, Екоиновационен индекс, 2017 г.
https://ec.europa.eu/environment/ecoap/scoreboard_en
- Европейска комисия, „Съобщение на Комисията: ЕС 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ [COM(2010) 2020], 2010 г.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>
- Европейска комисия, „Европа за ефективно използване на ресурсите — водеща инициатива на стратегията „Европа 2020“ [COM(2011) 21], 2011 г.
http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource_efficient_europe_bg.pdf
- Европейска комисия, „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“ [COM(2011) 571], 2011 г.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&from=BG>
- Европейска комисия, „Пакет за енергиен съюз — Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата“, 2015 г. [COM(2015) 80].
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF
включващ Пътната карта за енергийния съюз в приложението
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_2&format=PDF
- Европейска комисия, 'Tax Reforms in EU Member States 2015. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability' (Данъчните реформи в държавите — членки на ЕС през 2015 г. Предизвикателства на данъчната политика за икономическия растеж и фискалната устойчивост), Институционален документ 008, септември 2015 г., 2015 г.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip008_en.pdf
- Европейска комисия, „Съобщение от Комисията до Европейския Парламент и Съвета — Оценка на напредъка, постигнат от държавите членки за изпълнение на националните цели за 2020 г. за енергийна ефективност, както и при прилагането на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност, в съответствие с изискването в член 24, параграф 3 от Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност, 2016 г. [COM(2017) 56]
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-energy-efficiency-progress_en.pdf
- Европейска комисия, „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка: Затваряне на цикъла — план за действие на ЕС за кръговата икономика“, 2015 г. [COM(2015) 614].
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
включително приложението
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_2&format=PDF
- Европейска комисия, „Индекс на ресурсната ефективност на ЕС за 2015 г.“, Брюксел, 2016 г.

http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/targets_indicators/scoreboard/pdf/EU%20Resource%20Efficiency%20Scoreboard%202015.pdf

- Европейска агенция за околна среда, 'Evaluating 15 years of transport and environmental policy integration' (Оценка на 15 години интегриране на транспортната политика и политиката в областта на околната среда), Доклад на ЕАОС № 7/2015, Копенхаген, 2015 г.
<http://www.eea.europa.eu/publications/term-report-2015>
- Европейска агенция за околна среда, „Екологично данъчно облагане и политики на ЕС в областта на околната среда“, Доклад на ЕАОС, № 17/2016, 2016 г.
<http://www.eea.europa.eu/publications/environmental-taxation-and-eu-environmental-policies>
- Европейска платформа за ресурсна ефективност, „Манифест и политически препоръки“, 2012 г.
http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf
- Европейски семестър — тематичен информационен документ относно данъчното облагане
- Fay, M., Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Rozenberg, J., Narloch, U. and Kerr, T., „Decarbonising Development: Three Steps to a Zero-Carbon Future“, Climate Change and Development, World Bank, Washington DC, 2015 г.
<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/dd/decarbonizing-development-report.pdf>
- Gago, A., Labandeira, X. and López-Otero, X., „A Panorama on Energy Taxes and Green Tax Reforms“, Hacienda Pública Española. Review of Public Economics, 208, 145-190, 2014 г.
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/208_Art5.pdf
- G7 Leaders' Declaration Summit Annex (Приложение към декларацията от срещата на върха на лидерите на държавите от Г-7), 7—8 юни 2015 г.
https://www.g7germany.de/Content/EN/Anlagen/G7/2015-06-08-g7-abschluss-annex-eng_en.pdf?blob=publicationFile&v=2 (стр. 6-8)
- G7 Ise-Shima Leaders' Declaration (Декларация от Исе-Шима на лидерите на държавите от Г-7), среща на върха на Г-7 в Исе-Шима, 26—27 май 2016 г.
<http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>
- G7 Bologna Environment Ministers' Declaration (Декларация на министрите на околната среда на държавите от Г-7 от Болоня), среща в Болоня, 11—12 юни 2017 г.
http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/Communiqu%C3%A9%20G7%20Environment%20-%20Bologna_0.pdf (стр. 13-15)
- G20 Annex to G20 Leaders' Declaration, 'G20 Resource Efficiency Dialogue' (Приложение към декларацията на лидерите на държавите от Г-20, „Диалог за ефективността на ресурсите на Г-20“, среща на върха на Г-20, Хамбург, 7—8 юли 2017 г., https://www.g20.org/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2017-g20-resource-efficiency-dialogue-en.pdf?blob=publicationFile&v=4
- Heine, D., Norregaard, J. and Parry, I.W.H., „Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice to Date“, IMF Working Paper WP/12/180, Fiscal Affairs Department, Washington, 2012 г.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12180.pdf>
- 'Effective Carbon Prices' (Ефективни цени на квотите за емисии), Организация за икономическо сътрудничество и развитие, Париж, 2013 г.
<http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/effective-carbon-prices-9789264196964-en.htm>

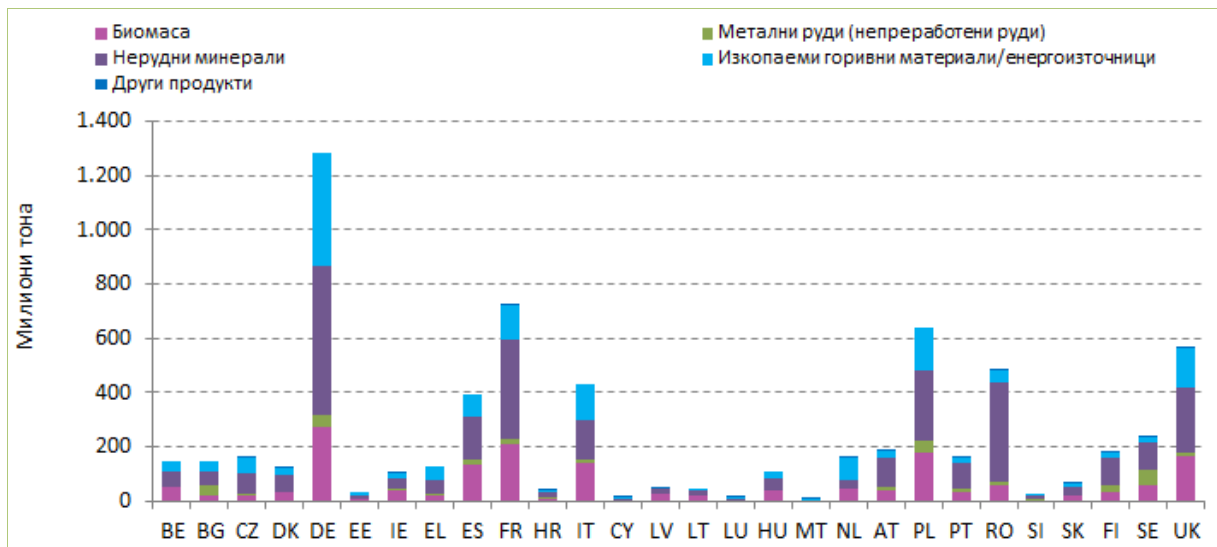
- OECD, 'Towards Green Growth? Tracking progress' (ОИСР, „Към зелен растеж? Проследяване на напредъка“), Париж, 2015 г.
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9715071e.pdf?expires=1473241884&id=id&accname=oid031827&checksum=2939D6715F11B227A1F3E7271079478B>
- Robertson C.W.III, „Environmental taxation“, RFF Discussion Papers 16-24, 2016 г.
<http://www.rff.org/files/document/file/RFF-DP-16-24.pdf>
- Rosenstock, M., „Environmental Taxation within the European Union“, Cyprus Economic Policy Review, Vol 8(2), 113-123, 2014 г.
https://www.ucy.ac.cy/erc/documents/Rosenstock_113-123.pdf
- Siderius H.P. and Loozen A., „Energy Premium Scheme (EPR) for domestic appliances in the Netherlands“, 2003 г.
http://www.eceee.org/library/conference_proceedings/eceee_Summer_Studies/2003_c/Panel_4/4106siderius/paper
- ООН, ЕК, ФАО, МВФ, ОИСР и Световна банка, System of Environmental-Economic Accounting 2012 — Central Framework (Система от интегрирани икономически сметки за околната среда 2012 г. — Централна рамка), (SEEA 2012), Ню Йорк, 2014 г. http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/SEEA_CF_Final_en.pdf

6. ПОЛЕЗНИ ИЗТОЧНИЦИ:

- Екоинновационен индекс
http://ec.europa.eu/environment/ecoap/scoreboard_en
- Индекс на ресурсната ефективност
http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/targets_indicators/scoreboard/index_en.htm

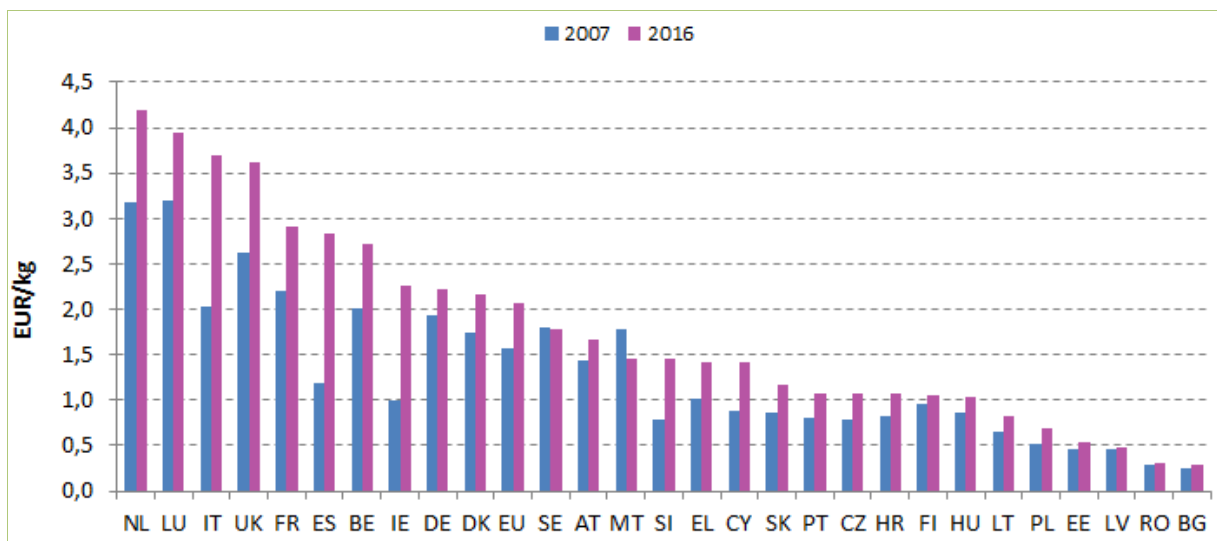
ПРИЛОЖЕНИЕ

Фигура А.1 — Вътрешно потребление на материали, 2016 г.



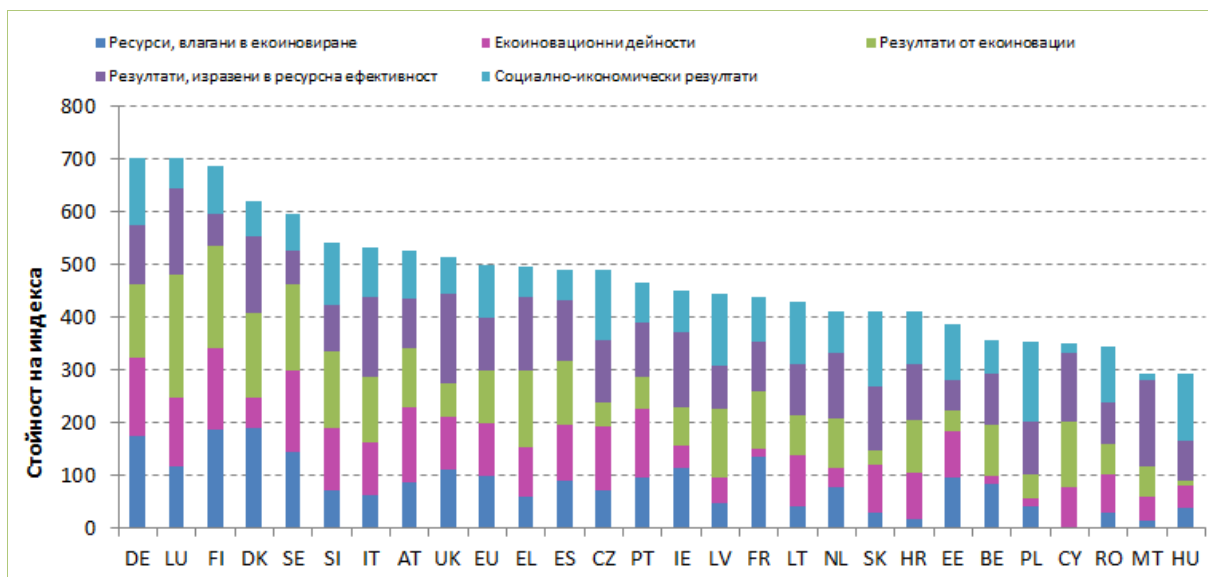
Източник: Евростат, 2017 г.

Фигура А.2 — Производителност на ресурсите, БВП през 2010 г., верижно съставени обеми, 2007 г. и 2016 г.



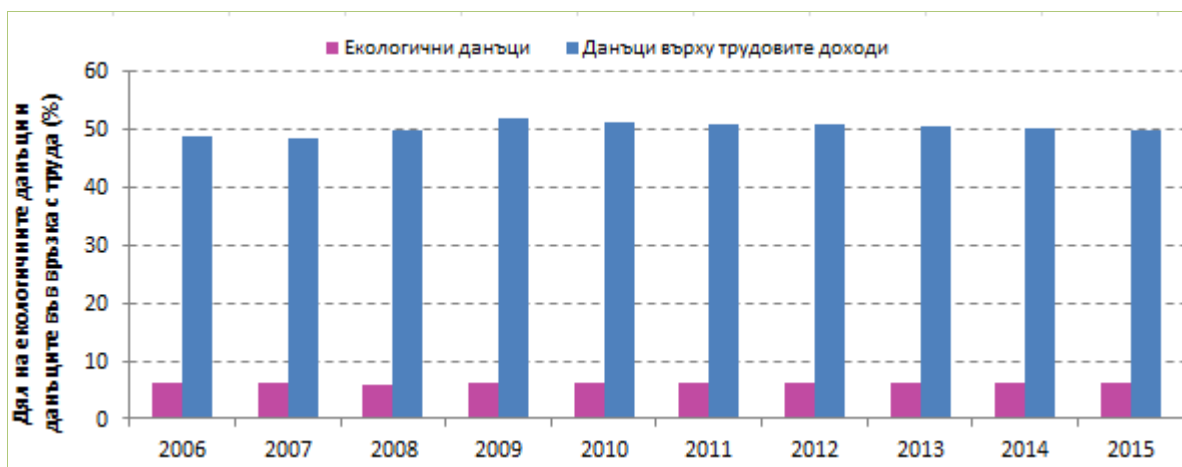
Източник: Евростат, 2017 г.

Фигура А.3 — Екоиновационен индекс по индивидуални категории, 2016 г.



Източник: Евростат, 2017 г.

Фигура А.4 — Данъци върху трудовите доходи и екологични данъци в ЕС като дял от общите приходи от данъци и вноски за социално осигуряване, 2006—2015 г.



Източник: Евростат, Европейска комисия, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, 2017 г.