



Справедливият енергиен преход – път към въглеродна неутралност

Примери от въглищните региони

Издател	WWF Германия
Дата на издаване	февруари 2020 г.
Автори	Марта Анчевска (WWF Полша), Жулиет де Гранпре (WWF Германия), Никос Манцарис (Зеленият мозъчен тръст, Гърция), Георги Стефанов (WWF България), Кейти Тредуел (WWF Европейски политически офис)
Координация	Жулиет де Гранпре (WWF Германия)
Данни за контакт	Juliette.degrandpre@wwf.de
Редактор	Стефани Елерс (WWF Германия)
Худ. оформление	Анита Дрбохлав (mail@paneemadesign.com)
Изготвяне	Свен Ортмайер (WWF Германия)
Снимка на корицата	Паметник на въгледобивната промишленост в Катовице, Полша (iStock/Getty Images)

© 2020 WWF Германия, Берлин. Може да се произдава изцяло или частично само със съгласието на издателя.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	4	
ВЪВЕДЕНИЕ	7	
1	ПРИМЕРЪТ НА РУРСКАТА ОБЛАСТ В ГЕРМАНИЯ	13
1.1	Кратък преглед: възходът и западането на Рурската област	13
1.2	Извлечени поуки	15
1.3	Заключения	21
2	ПРИМЕРИ НА ВЪГЛЕДОБИВНИ РЕГИОНИ В ПРЕХОД	23
2.1	Областта Западна Македония в Гърция	23
2.1.1	Въведение	24
2.1.2	История и състояние на процеса на преход в Западна Македония	27
2.1.3	Предизвикателства	30
2.1.4	Препоръки	33
2.1.5	Заключения	34
2.2	Регионът на Силезия в Полша	35
2.2.1.	Въведение	36
2.2.2.	Настоящ етап от прехода в Полша	39
2.2.3	Предизвикателства пред региона	43
2.3.4	Препоръки	45
2.3.5	Заключения	46
2.3	Югозападният регион на България	47
2.3.1	Въведение	49
2.3.2	История и етап от процеса на преход в Югозападния регион в България	52
2.3.3	Предизвикателства	54
2.3.4	Препоръки	55
2.3.5	Заключения	57
3	ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	59
3.1	Препоръки към политиките	61
3.2	Последици за политиките на Е	66
СПИСЪК НА РЕФЕРЕНТНИ ИЗТОЧНИЦИ	70	

Резюме

Справедливият преход е популярен термин в политическите кръгове днес. Наблюдава се консенсус по въпроса, че преходът към климатична неутралност е необходимо да бъде справедлив. Но кога и дали подобен преход следва наистина да се осъществи е въпрос, който все още се сблъсква с крайно различни гледни точки. Същевременно, още по-несигурно е, какво в действителност означава „справедлив“ и какви могат да бъдат последиците за националната и европейската политика.

Настоящият доклад – преглед на четири примера на региони* в преход от възгледобива в Европа – показва, че въпреки разликите между регионите, предизвикателствата, пред които се изправят, за да осигурят справедлив преход от възгледобива, са изумително сходни.

В резултат на анализа на тези региони и потребностите им за осигуряване на справедлив преход, отправяме пет конкретни препоръки за политиките за осъществяване на такъв преход. Препоръките следва да се изпълняват на регионално, национално и европейско ниво, за да може да се постигне действително справедлив и цялостен преход от възгледобива, така че нито една страна да не бъде изоставена в процеса.

Предвид новите и съществуващите ангажименти на ЕС да подпомага държавите – членки в техническо и финансово отношение по време на прехода (главно да гарантира, че преходът е справедлив), те нямат извинение да не се присъединят към целта на ЕС да постигне климатична неутралност до 2050 г. Основното изискване за тази цел е постепенното закриване на възгледобива колкото се може по-скоро. Подобно присъединяване ще даде възможност преходът да се ускори допълнително, да бъде подкрепен по-добре финансово чрез Механизма за справедлив преход и ще гарантира, че плавното му протичане е отговорност именно на държавите-членки.

ЕС трябва да гарантира в още по-голяма степен, че подкрепата, която предоставя за справедливия преход, може да отговори на очакванията. Предвидената по Механизма нова платформа трябва да цели много повече от настоящата платформа “Въглищни региони в преход”, като много повече ангажира и ясно определя ролята на всички заинтересовани страни в процеса на планиране на прехода. Новата платформа също така следва да бъде пример за прозрачност, за да може всички да имат достъп, да разберат и да се ангажират с прехода.

Ще е необходимо новият Механизъм за справедлив преход – стълбът в обещанието на председателя на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен никой да не бъде изоставен, да подсили прехода чрез одобряване на териториални планове за преход, които включват ясни срокове за постепенното закриване на възгледобива и се основават на обективен анализ.

Справедливият преход във възгледобивните региони представлява едно от най-големите предизвикателства и възможности през следващото десетилетие. Европа трябва да докаже ангажимента си към социалната справедливост, като гарантира, че никой няма да бъде изоставен в този процес. Същевременно ЕС вече се отказва от възгледобива и трансформира икономиката си към въглеродна неутралност по отношение на климата преди средата на века.

* Бел. пр. В изходния текст на доклада на английски език терминът „регион“ се използва по отношение на териториалните единици Рур, Западна Македония, Силезия и Югозападен регион. Четирите региона носят различни наименования като административни и географски единици в съответните страни: Рурска област, област Западна Македония, войводство Силезия, Югозападен район за планиране. Но всички те фигурират под термина „регион“ не само в настоящия доклад, но и в съответните документи на WWF и на ЕС, включително Платформата „Въгледобивни региони в преход“. По тази причина преводачът условно приема да ги обозначава най-общо като „региони“, като при необходимост се позовава и на административната единица, конкретна за съответната държава.

Определяне на възможно най-ранна дата за преустановяване, последвана от договорена и консенсусна стратегия за преход с конкретни срокове

Определянето на ясна времева рамка с обвързваща и амбициозна дата за постепенното закриване на възгледобива дава сигурност на инвеститорите, като се избягва блокирането на активи и се намаляват цялостните разходи за прехода.

Гарантиране, че сроковете и стратегиите се основават на висококачествен количествен анализ, водени от целите за устойчивост

За да бъдат смислени и резултатни, и да имат най-голям шанс за успех, стратегиите и плановите за справедлив преход следва да бъдат подкрепени от количествено определен, прозрачен и обективен анализ. Също така следва да бъдат формулирани с цел постигане на истинска устойчивост към околната среда, за да се гарантира, че преходът е траен.

ПЕТ ПРЕПОРЪКИ КЪМ ПОЛИТИКИТЕ, ЗА ДА СЕ ОСИГУРИ СПРАВЕДЛИВ ПРЕХОД

Осигуряване на адекватна, целева финансова и политическа подкрепа за прехода с помощта на финансови средства от ЕС и от националния бюджет

Преходът изисква предварителни инвестиции, които не винаги могат да се предоставят единствено от инвеститорите. Необходима е дългосрочна политическа подкрепа и рамка, подкрепени и от целево публично финансиране, за да се наберат инвестициите, нужни за обезпечаването на справедлив и устойчив енергиен преход.

Целта трябва да бъде истинска диверсификация на икономиката

Разнообразното съчетание от малки и големи бизнеси и индустрии дава устойчивост срещу промените в икономиката, като големите промени ще окажат по-слабо въздействие върху цялостната заетост и БВП. Диверсификацията следва да се основава на екологична устойчивост, за да се гарантира, че ще осигури дългосрочна, качествена заетост.

Всички заинтересовани страни трябва да бъдат ангажирани в текущия процес, особено тези на местно ниво

Участието на местните заинтересовани страни може да определи дали преходът е успешен или дали се забавя, среща съпротива и излиза извън релси. По-вероятно е местните заинтересовани страни да повярват на стратегиите и да подкрепят изпълнението им, ако те са двигателят при разработването им. Местните общности имат безспорно най-добра представа за потребностите и желанията си, даже ако самите те не разполагат с ресурсите или експертния опит да ги осъществят. Изключването им от процеса на вземане на решения ще доведе до риск от пропускане на съществена информация за техните потребности, желания и силни страни. А това може да залегне в основата на съпротива срещу промяната водеща до провал.



Топлоелектроцентралата
Шомбиерки в Битом, Полша.
Тя работи на въглища между
1920 и 2011 г. Счита се за
индустриален паметник заради
архитектурната си стойност.

© Konstantin Hristov

Въведение

Настоящата икономическа система се променя и е необходимо да се адаптираме

Политиките непрекъснато се променят в условията на безпрецедентно изменение на климата и натиска върху околната среда от човешката дейност. 187 страни са ратифицирали Парижкото споразумение, което ангажира държавите да ограничат глобалното покачване на температурите до под 2°C и да се стремят да не е повече от 1.5°C. Освен това развитието на технологиите, главно в областта на възобновяемата енергия, поражда пазарни сили, които движат напред тази промяна, като правят изкопаемите горива по-малко конкурентоспособни.

Новата цел на ЕС за климатична неутралност до 2050 г.

През декември 2019 г. Европейският съвет одобри постигането на **неутралност по отношение на климата до 2050 г.** За постигането на тази цел ще са необходими огромни инвестиции (по оценки от Европейската комисия сумата трябва да надвишава настоящите нива с 260 милиарда евро годишно). Приемането на тази цел е голяма крачка напред за ЕС, която започва да дава изключително важната сигурност на инвеститорите да започнат да инвестират в справедливия преход и да избягват да генерират бъдещи блокирани активи. За да укрепи тази увереност, ЕС трябва да заложи посочената цел в европейски законодателен акт за климата, който се очаква да бъде предложен до февруари 2020 г. Новият **законодателен акт на ЕС в областта на климата** трябва да отвори вратата за планиране на прехода по един справедлив и рентабилен начин, като същевременно осигури повишаване на целите на ЕС за климата и енергетиката до 2030 г. Понастоящем ЕС обмисля да одобри по-висока цел за намаляване на емисиите от парникови газове с 50-55% до 2030 г. (в сравнение с настоящите 40%). **Световният фонд за дивата природа (WWF) смята, че целта следва да бъде намаляване на емисиите с 65%, за да бъде изцяло в духа на Парижкото споразумение.**

Преходът към чиста енергия е неизбежен¹

Замърсяващите индустрии, водещи в миналото, дават път на чистите технологии, които осигуряват сигурно и конкурентоспособно снабдяване с енергия, в съгласие с глобалните ангажименти към климата и околната среда. Международната организация по труда (МОТ) прогнозира, че „зеленият“ преход ще генерира нетно два милиона нови работни места в Европа, докато Комисията признава, че преходът ще има положително

въздействие като цяло върху европейската и световната икономика². Обаче непосредствените ползи няма да се усетят в някои региони³. Моноиндустриалните райони, особено тези, които са силно зависими от енергийно интензивни и миннодобивни промишлености като например въгледобива, ще се наложи да преминат през широкомащабно регионално преобразуване и ще са неблагоприятно засегнати от неуправлявания енергиен преход. Освен това необходимите структурни промени е най-вероятно да са по-всеобхватни и по-бързи отколкото се смяташе по-рано.

Забавените действия излизат скъпо

Предидшни енергийни трансформации като тези в Обединеното кралство през 70-те и 80-те години на XX в. срещат съпротива от местните общности, които се страхуват да загубят работата, културата и качеството на живота си. Същият страх се вижда и днес като съпротива срещу прехода към чиста енергия. Типичен пример е движението на жълтите жилетки във Франция, породено от предполагаемото несправедливо разпределение на разходите от прехода. Съществува сериозен риск да възникнат политически сили, които да забавят, отклоняват или да дестабилизируют прехода.

Енергийният преход трябва да бъде справедлив

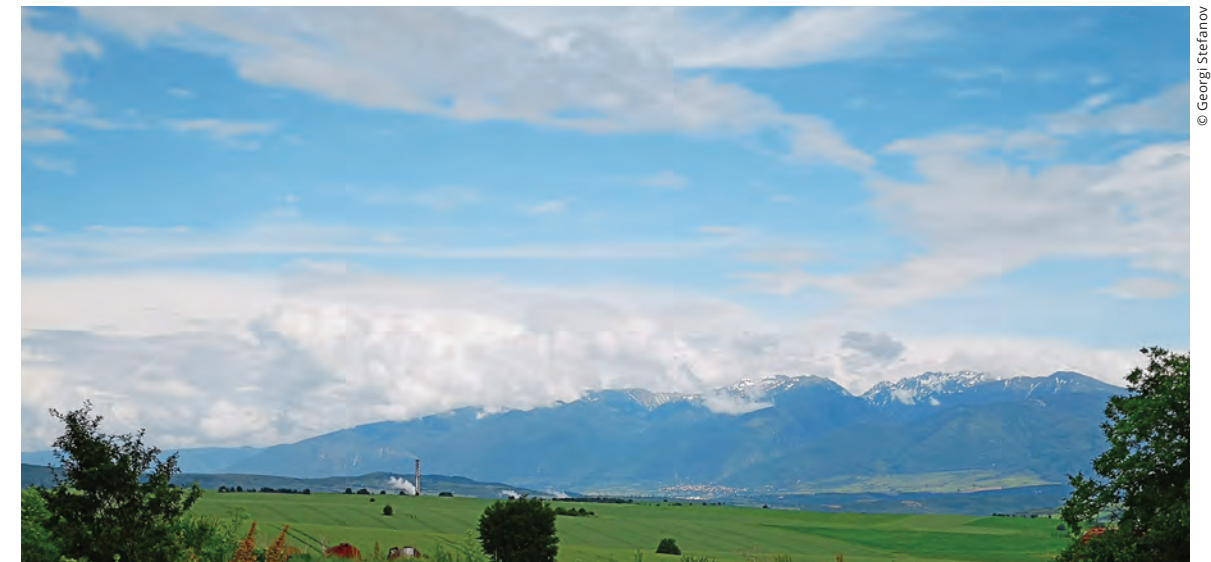
Не можем да си позволим да пренебрегнем поуките от миналото, но и не можем да си позволим да спрем прехода към чиста енергия. Опитите за вкопчване в умиращи индустрии излизат скъпо на потребителите и могат да доведат до изкуствено покачване на цените на електроенергията (което вече се наблюдава в някои страни като Полша например). Това тласка общностите да изпаднат в енергийна бедност само заради печалбата на няколко концентрирани бизнес интереси. Така например технологично неутралните механизми за капацитет водят до изплащането на милиарди евро на комуналните компании всяка година, за да могат неконкурентоспособните електроцентрали на лигнитни и антрацитни въглища да продължат да са част от системата⁴. Това не само задушава чистите иновации, като ги лишава от средства, но и забавя прехода, като увеличава инвестициите в блокирани в крайна сметка активи, намалява конкурентоспособността на националните икономики и увеличава риска да не се постигне напредък по отношение на целите за климата на ЕС. Без бърз преход към чиста енергия се излагаме на риск от катастрофални промени в климата, които ще разрушат самата основа на производствените ни системи, като доведат до огромни икономически загуби по света и унищожат живота и прехраната на голяма част от човечеството.

Региони с такъв голям принос към растежа на европейската икономика в миналото заслужават по-добра съдба отколкото да са изоставени със скъпи блокирани активи. ЕС има моралното и произтичащо от Договорите задължение да осигури солидарност, социално сближаване и да не изостави нито един регион. Същевременно ЕС се стреми да изпълни целите си за климата и околната среда, за да подобри здравето и благоденствието на гражданите си.

Промени, свързани със справедливия преход, на европейско ниво

ЕС признава необходимостта от справедлив преход. По време на 24-та конференция на ООН по изменението на климата (COP24) в Катовице, Полша, председателят на конференцията представи „Декларацията от Силезия за солидарност и справедлив преход“⁵, подписана от малко над четвърт от страните – участници в конференцията, включително от Европейската комисия и 24 държави членки. Страните са призовани да изпълнят Декларацията, която признава необходимостта от справедлив преход. Никакви конкретни стъпки не са произтекли от самата Декларация до момента, въпреки че на европейско ниво са установени няколко мерки, които се отнасят до осъществяването на един действително справедлив енергиен преход в Европа.

Въпреки призивите за финансова подкрепа, Европейската комисия има консервативен подход, като първо създаде Платформата „Въгледобивни региони в преход“ (CRiT) в края на 2017 г. като част



* Гледка към Национален парк „Рила“ от област Кюстендил, Югозападна България. България е благословена с красива природа, която може да се използва за развиването на екотуризъм.

от Пакета „Чиста енергия за всички европейци“. Платформата е централна и пряка инициатива на ЕК в подкрепа на справедливия енергиен преход; тя се стреми да подкрепи възгледобивните региони, като разглежда предизвикателствата на „преобразуването“, с които последните се сблъскват, чрез улесняване споделянето на опит и добри практики, които вземат предвид социалните страни на енергийния преход. Платформата се развива и постепенно се институционализира чрез създаването на секретариат, но също така е обект на критики поради липсата на прозрачност и ясна подкрепа за прехода към чиста енергия. Платформата също така не предоставя директно финансиране.

Необходими са инвестиции за осъществяване на справедливия преход и за разгръщане на възможностите, които той дава. Ограниченото количество публично финансиране, отделено за справедливия енергиен преход на европейско ниво чрез създаването на „Фонд за модернизация“, (в който постъпват средства от търговията на квоти на въглеродни емисии в рамките на Схемата за търговия с емисии на ЕС⁶), е една от възможностите. Само десет държави членки (с БВП за 2013 г., което е по-малко от 60% от средния за ЕС) могат да имат достъп до този фонд, като използването на средствата за справедлив преход се конкурира с другите инвестиции за подобряване на енергийната инфраструктура.

Няколко нови програми също така се очаква да предоставят финансиране на справедливия преход в рамките на Многогодишната финансова рамка 2021-2027 г. Програмите включват политиката на сближаване. Продължават и призивите за целева финансова подкрепа от ЕС за справедливия преход, включително от страна на Европейския парламент.⁷

В резултат на всички тези промени, през януари 2020 г. Европейската комисия предлага нов Механизъм за справедлив преход. Той има за цел да мобилизира 100 милиарда евро в подкрепа на работниците и местните общности в региони, чиито икономики разчитат на дейности интензивни на въглеродни емисии като възгледобива, например. Механизмът се състои от три стълба: стълб за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (Фонд за справедлив преход с бюджет от 7.5 милиарда евро), стълб за набиране на частни средства (гаранцията в рамките на InvestEU) и трети стълб с „механизъм за отпускане на заеми за публичния сектор“. По-голямата част от желаните 100 милиарда евро ще трябва да бъдат набрани чрез частния сектор, като съфинансирането от кохезионите политики също се очаква да съставлява съществен дял.

Инициативи отдолу-нагоре

Местните власти и лидери се мобилизират, за да осигурят справедлив преход. През септември 2018 г. се проведе първия Форум на кметовете за справедлив преход в Козани, Гърция: това е инициатива отдолу-нагоре, която първоначално включва представителите на шест държави членки, които решиха да споделят опит и знания помежду си относно техните региони, засегнати от енергийната трансформация. Събитието бе последвано от втори Форум, организиран от кмета на Вайсвасер, Германия, през септември 2019 г. В рамките на форума се подписа Декларация на кметовете, която призова за по-голяма подкрепа от ЕС и подчерта ангажираността на кметовете към целите на Парижкото споразумение, като моли за съдействие за осъществяването на истински справедлив преход във възгледобивните региони. Декларацията е прогресивен текст, който включва определени очаквания от страна на Европейската комисия, за да се гарантира, че преходът ще се състои и ще бъде справедлив⁸. Вторият Форум събра 16 кмета от 9 въглищни региона на Европа, както и над 40 участника от всички заинтересовани страни (синдикати, представители на гражданското общество, на министерствата на околната среда и на икономиката на Германия и на редица регионални институции), както и голям брой журналисти.

Цели и задачи на настоящия документ

В настоящия доклад са посочени примери от три европейски региона, преминаващи през прехода към чиста енергия, очертавайки текущите предизвикателства пред регионите при осъществяването на справедливия енергиен преход. За отправна точка е включен и примерът от Рурската област в Германия, където преходът вече е приключил успешно. Взети заедно, всички тези примери предоставят ценни поуки, изпълват със съдържание принципите на това какво е справедлив преход и допринасят за развитието на конкретни препоръки към политиките на местно, национално и европейско ниво за осъществяване на справедлив енергиен преход. Тези препоръки са включени в съответните раздели, като последиците за политиките на ЕС са обобщени в заключенията. Европа в момента се намира в повратен момент и трябва да се възползва от възможността да гарантира, че преходът, който се провежда, е не само ефективен от икономическа гледна точка, но също и социално справедлив, като се взема предвид и опазването и възстановяването и на околната среда.



Бивша въгледобивна
мина „Цолферайн“
в Есен, обект от
Списъка на световно
наследство на
ЮНЕСКО

© iStock/Getty Images

1 Примерът на Рурската област в Германия

1.1 Кратък преглед: възходът и западането на Рурската област

Рурската област е истински въгледобивен регион. Въпреки че въглища се добиват и в други части на Германия като Лужица, няма друг регион в страната, който да бъде толкова силно повлиян от тази индустрия като Рур. Заедно с желязната и стоманодобивната промишленост, както и парните машини, минната дейност коренно променя този някога земеделски регион в западната част на Германия.

Днес това е най-голямата агломерация в Германия. Градове и малки села се развиват в големи градове като Дортмунд, Есен, Гелзенкирхен и Бохум, които почти са се слели един с друг. Регионът има население от над пет милиона души, значително повече отколкото в Берлин например. Много от градовете в региона са основани през Средновековието, но въгледобивът е това, което дава тласък на икономическия растеж в тях.

Към 1850 г. скоростта на индустриализацията набира сила в региона. Коксуването на въглища е задължително условие за производството на желязо и стомана. Съчетанието от парни машини, коксови пещи и изграждането на железница в Рурската област правят възможна индустриалната революция. В периода от 1850 г. до 1925 г. населението на региона нараства ударно от 400 000 на 3,8 милиона души. „Епохата на въглищата“ продължава около 150 години. Тя играе ключова роля в решаващи моменти, като превръща региона в „бронята на Германия“ по време на двете световни войни, има огромен принос за възстановяването на страната и играе важна роля в икономическото чудо от средата на миналия век.

Въгледобивната промишленост в Германия осигурява заетост на повече от 600,000 души в миналото. Още 100,000 души работят в стоманодобивната индустрия, чийто възход и упадък са тясно свързани с антрацитните въглища. Но за мнозина началото на края идва по-скоро от очакваното. Още през 60-те години на XX в. „Рурските въглища“ престават да бъдат конкурентоспособни на международния пазар, където петролът става много по-значим. За разлика от районите за добив на антрацитни въглища в САЩ, Южна Африка и Колумбия, антрацитните въглища в Рур се намират на много голяма дълбочина в земните недра. Съответно добивът е скъп и времеемък. В резултат на това повече от 30 големи мини са закрити до 1963 г., последвани от много други закрити мини през следващите десетилетия.

Последиците засягат не само миньорите, чийто брой е съкратен до 200,000 души през 70-те години, но карат целия регион да изпадне в икономическа криза. Само в Дуисбург в периода от 1980 до 1992 г. над 40% от служителите във въгледобивната и стоманодобивната промишленост губят работата си. Ситуацията не е по-добра в останалите икономически центрове на региона, особено след като закриването на мините има и непряко въздействие. Кризата изважда от бизнеса и доставчици на суровини и услуги, както и занаятчийски предприятия.

През 2007 г. правителството на Германия решава да преустанови постепенно субсидиите и да закрие последната мина за антрацитни въглища през 2018 г. Това официално отбелязва края на добива на антрацитни въглища в Германия. Промяната е посрещната със сълзи, тържествени слова и сантиментални погледи към миналото, но тъжното закриване на последната мина отбелязва края на една промяна, започнала още през 60-те години на миналия век. Процесът е болезнен, защото представлява края на една промишлена и социална „моноструктура“, развивана в региона над 150 години. В продължение на десетилетия успехът се определя единствено от данните за производство на стоманодобивната и желязната промишленост и добитите въглища. Поколения наред страшната вреда върху околната среда, рисковете за здравето и мащабните публични инвестиции се приемат широко като част от националния консенсус относно значението на въглищата за икономиката и културната идентичност на Германия, подобно на много други въгледобивни региони в Европа.



© Imago/Rupert Oberhäuser

В миналото работата във въгледобивната мина е мръсна, изтощаваща и опасна, но и съпроводена от силно чувство на солидарност и другарство между миньорите. Работата е добре платена и носи голямо уважение на миньорите в обществото.

1.2 Извлечени поуки

Поука 1: Съществено е да се определи ранна дата за преустановяване на въгледобива

Примерът на Рур често пъти се дава като модел за подражание за справедлив преход, главно защото преходът е осъществен без драстични съкращения на служителите в индустрията. Въпреки това е важно да не се забравя времевата рамка (изминават 60 години между признаването, че Рурските въглища не са икономически изгодни и затварянето на последната мина) и прекомерно високата цена на постепенното закриване на добива на антрацитни въглища в Германия. Различни разчети се получават в зависимост от по-тясното или широко тълкуване на понятието „субсидия“. Всички те са впечатляващи. Ако бъде отчетена пряката финансова помощ, предоставена от публичните бюджети, приблизително **150-200 милиарда евро са вложени в добива на антрацитни въглища през всички тези 60 години**. Като алтернатива изчисленията могат да се основат на по-широко тълкуване на понятието „субсидии“, което също така включва данъчни облекчения и други разпоредби, различни от държавния бюджет – **с това сумата възлиза на 337 милиарда евро⁹**.

Германия не е могла изцяло да предвиди степента на свиване на индустрията през 1950-те, но става ясно, че е пропуснала и основните признаци за промяната: а именно петролът и природният газ, а по-късно и ядрената енергия, все повече са задминавали активите на въглищата; цената на Рурските въглища е била поне два пъти по-висока от световната пазарна цена. По чисто икономически причини е било по-убедително Германия да се сбoguва с Рурските въглища по-рано. Въпреки че през 1960-те някои мини са затворени, закритите обекти продължават да се притежават от миннодобивните дружества и не са освободени за други цели. Това блокира създаването на компании от други сектори, което на свой ред възпрепятства алтернативните икономически дейности¹⁰. Освен това откриването на нови мини в Рурската област и в Саарланд е продължило.

Дълго време политиките са се опитвали да поддържат конкурентоспособността на създадените енергийни предприятия и стоманодобивната промишленост. Една от мерките е създаването на компания „Рурколе“ АГ (РАГ);, което представлява юридическо сливане на почти всички мини. Новата икономическа групировка обединява 80% от производството на антрацитни въглища от 52 мини. Групата дава заетост на около 200,000 души. Друга мярка е въвеждането на „въглищна стотинка“: чрез т.нар. „договор на века“, сключен през 1974 г., компаниите за доставка на електроенергия са задължени да дават предимство на германските въглища пред вносните, като стойността на електричеството, произведено от тях, се повишава с допълнителната надценка под формата на допълнителна цена към сметката за

електроенергия, позната като „въглищна стотинка“. В периода от 1974 г. до 1995 г. тази надценка върху сметките за електричество възлиза средно на 8%, от което се набират около 2,7 милиарда евро годишно. Федералният конституционен съд слага край на тази практика чак през 1995 г., като обявява този данък за неконституционен. Обаче решението на съда не означава край на финансовата подкрепа, тъй като средствата от данъка просто се заменят от преки субсидии от публичния бюджет. В допълнение договорът за стоманодобивните комбинати гарантира на мините, че националната стоманодобивна промишленост ще продължи да закупува германски коксуващи се въглища чак до 2000 г.

Като цяло действията на икономическите и политическите играчи, както и синдикатите, се отличават с учудваща инерция. Вместо да инвестират в промяната по-рано, те се опитват да спасят това, което не може да бъде спасено, като германските данъкоплатци се налага да бръкнат по-надълбоко в джобовете си, за да платят за това. Изгубени са десетилетия за подготовката на „това, което ще последва“. Не е реалистично да се вярва, че справедливият преход може да започне без едно ясно и определено решение да се сложи край на изгарянето на въглища – докато такива важни участници като компаниите, политиците и синдикатите изразходват време и пари в защита на статуквото, не може да се очаква промяна и регионите няма да имат одобрението да планират едно ново, устойчиво и изпълнено с благоденствие бъдеще.

Поука 2: Преговорите със служителите и синдикатите са важни за постигането на национален консенсус

В средата на 1950-те броят на служителите на германската въгледобивна промишленост достига до най-високо ниво. Мините дават работа почти на 500,000 души в Рурската област. Не само техните доходи зависят от въглищата, но и тези на близките им. В действителност почти във всяко семейство един или повече от членовете дължат работата си пряко или непряко на мините.

Тясната връзка между региона, хората, тяхната култура и въглищата придава романтичен облик на „кофата с въглища“, който дълго време скрива тъмните страни на смазващия труд. За мнозина минното дело е много повече от просто работа. Даже днес химнът на миньорите („Steiger-lied“) звучи преди всеки мач на футболния стадион в Гелзенкирхен. Съответно миньорите и техните синдикални структури имат голямо самочувствие за значимост.

Това намира израз, освен в много други неща, и в акта на **съвместно вземане на решения** от 1951 г. на минната, желязната и стоманодобивната промишленост, който гарантира на служителите по-висока степен на влияние върху надзорните и управителните съвети. Съвместното вземане на решения в паритет се дължи не само на

повишеното самочувствие на миньорите, но също така и на поуките от Втората световна война. „Стоманените барони“ и собствениците на мини печелят много от повишеното производство на въоръжение през тези времена; съвместното вземане на решения в тези икономически отрасли има за цел да предотврати война поради икономически причини. Въпреки че съвместното вземане на решения изглежда разумно в този контекст, то също така гарантира запазване на частните интереси.

Предвид наличието на симбиоза между минното дело и културата на региона, съществуват опасения от масови социални протести. За да се предотврати социалното въннение, се приема пакет от мерки за пазара на труда и енергийната политика, който има за цел да гарантира, че „никой няма да падне в ямата“, както казват миньорите. С помощта на гаранции за изкупуване и субсидии се смекчава поетапното закриване на въгледобива и огромен брой работници на 50 или повече години могат да се пенсионират рано. Благодарение на помощта за приспособяване, осигурена от държавата, ранното пенсиониране не носи сериозни финансови последици за миньорите. Но служителите на доставчиците или на по-малките бизнеси, свързани с мините, се оказват често пъти по-силно засегнати от поетапното закриване на въгледобива.

Поука 3: Очакването на появата на широкомащабна индустрия е напразно

Социалният мир може да се запази в Рурската област с помощта на много публични средства. Същевременно надеждата да се замени добива на въглища и стомана с други основни икономически отрасли се оказва подвеждаща.

Изпълнена е цялостна индустриална политика, която разчита на щедри субсидии, за да открие нови работни места от нищото. С приключването на субсидиите се оказва, че новите работни места често изчезват също толкова бързо колкото са създадени. В началото много бивши миньори намират работа в стоманодобивните и автомобилните компании. Но след икономическата криза през 1980-те, опити да се установят такива компании като Нокia или Опел в Рурската област, които изглеждат обещаващо, се оказват неуспешни¹¹. **Със задна дата вниманието към широкомащабната индустрия и съответно недостатъчното развиване и насърчаване на по-малките компании може и да е възпрепятствало структурната промяна по-рано.**

Поука 4: Изграждането на институции и инфраструктура и съхраняването на културната идентичност е важна част от решението

В баланса на структурните политически мерки на Рурската област се забелязват положителни и отрицателни стойности. Успешни примери са изграждането на висши учебни заведения и една добре функционираща инфраструктура на обществения транспорт.

До средата на 1960-те даже един университет не съществува в Рурската област. Основаването на Рурския университет в Бохум отбелязва прехода на региона от производство към научноизследователска и развойна дейност. Местоположението привлича интерес към Рурската област, както по отношение на достъп до международния пазар, така и с оглед на създаването на една от най-гъстонаселените изследователски и университетски среди в Европа. За разлика от създаването на промишлените предприятия и откриването на работни места в краткосрочен план, инвестициите в образованието се възвръщат едва в средносрочен план, но се оказват много по-устойчиви: бившите миньори рядко стават университетски преподаватели, но изследователските институции могат да служат като магнит и благоприятна среда за нови инициативи и новосъздадени фирми в дългосрочен план.

Програмата за развитие на област Рур възвестява активната структурна политика на Германия през 1968 г. Тя е последвана от други програми за регионално финансиране на стойност милиарди евро, финансирани с федерални, регионални и европейски средства. За първи път тогава се прилага интегриран подход за преобразуването на промишлен регион в Германия¹². Мерките наблягат върху социално отговорното съкращаване на служителите във въгледобивната промишленост и разширяването на инфраструктурата в Рурската област с цел приравняването ѝ към националните стандарти. По-точно разширяване на пътната мрежа и системата на обществен транспорт, разширяване

на съоръженията за отдих и почивка в региона (напр. градски и индустриални зелени паркове, свързани с дейностите от въгледобива) и създаването и разширяването на инфраструктурата на образованието и научните изследвания.

Усилията за насърчаване на културна идентичност вървят ръка за ръка с насърчаването на научната среда. Бившите промишлени съоръжения, преобразувани в места за настаняване и културни центрове като например „Цолферайн“ в Есен (днес мината е обект на Световното културно наследство) или парка „Дуисбург“ около бившия стоманодобивен комбинат, са понастоящем забележителности и атракции, прочути отвъд местното ниво. Международното архитектурно изложение „Емшер парк“ се разглежда като изключително новаторско като форма и насоченост. Тук за първи път социалните и икономическите търсения са превърнати в регионална политическа програма и промишленото наследство е преобразувано в обект с физическа стойност. Индустриалните паметници, обозначени в този контекст, полагат основата регионът да може да се превърне в Европейска столица на културата през 2010 г. Есен даже става Европейска зелена столица през 2017 г. Европейската комисия присъжда тази награда на градове, които успяват да съчетаят опазването на околната среда и икономическия растеж с изключително качество на живота за жителите си. Това е постижение, което малцина биха си представили като осъществимо в дните на активна работа на пещите за стомана и изгарянето на въглища, когато не се е препоръчвало хората да сушат прането си навън поради огромното замърсяване на въздуха.



Речното пристанище в Дуисбург е бивша промишлена зона, която е коренно преобразувана като част от Международното архитектурно изложение „Емшер парк“ (МАИ), което продължава от 1989 г. до 1999 г.

© WWF Greece

Поука 5: Гражданското общество следва да се включи

Днес проблемът на Германия с въглищата е главно свързан с район Лужица, въпреки че по-големи количества лигнитни въглища продължават да се добиват в западната част на страната в Северен Рейн-Вестфалия. Лужица е водещ пример на регион, доминиран от минното дело и производството на електроенергия, който същевременно е слабо свързан със съседните градски райони. Въпреки че индустриалната база на региона е диверсифицирана, електричеството, генерирано от електроцентралите на лигнитни въглища на Лужица, продължава да бъде главния продукт за износ, даже след разпадането на бившата източногерманска химическа индустрия, базирана на изгарянето на лигнитни въглища.¹³

Германската комисия по въглищата, която работи в периода между юни 2018 г. и януари 2019 г., препоръчва следното:

- » „Германия трябва да прекрати поетапно въгледобива най-късно до 2038 г. и да закрие съществена част от електроенергийните мощности на електроцентралите, използващи антрацитни и лигнитни въглища до 2022 г.;
- » Германия трябва да инвестира 40 милиарда евро в мерки за справедливия преход в регионите за добив на лигнитни въглища в срок от 20 години, разписани подробно в Закона за енергиен преход.“

Комисията е в състав от 28 членове, пет от които са представители на неправителствени организации (както и двама представители на регионите и трима представители на НПО в защита на околната среда, функциониращи на федерално ниво). НПО на местно равнище имат главна роля за поддържането на целостта на аспектите на климатичните промени в процеса на диалог в Комисията. Те също така успяха достоверно да предадат гласа и позицията на хората и общностите, засегнати от въгледобива – въпрос, който често пъти бе пренебрегван в „официалните“ декрети и решения за енергийния преход от регионалните правителства и синдикатите, които обръщат внимание главно на аспектите на заетостта в контекста на справедливия преход. Правото на тези участници да се включат в преговорите бе признато сравнително неотдавна, като съответно не изиграва действителна роля в прехода в Рурската област през всичките 60 години. Но силното участие на гражданското общество може да доведе до активна бърза промяна и следва да бъде институционализирано, особено в отдалечени или селски райони, които изпитват затруднения с привличането на нови инвеститори, тъй като гражданското общество може да укрепи икономическата издръжливост на региона.

Така например в Лужица има силно гражданско движение, което инициира „Региона на гражданите „Лужица““ (Burgerregion Lausitz), за да изрази и представи гледната точка на гражданското общество на региона.

1.3 Заключение

С оглед на сложността на тази структурна промяна е погрешно да се смята, че процъфтяващи територии могат да се създадат отведнъж. В случая на Рур, необходимостта от промяна е очевидна, но въпреки това среща голяма съпротива в продължение на толкова много години – ето защо определянето на дата за излизане от въглищната зависимост възможно най-скоро е от изключително значение, за да се изпрати правилния сигнал към всички преки участници в процеса. Но за да се стабилизира социалното и икономическо развитие на региона в средносрочен и дългосрочен план, не е достатъчно наличието единствено на финансова подкрепа. Примерът на Рур показва, че социалните затруднения могат да бъдат частично смекчени, поне по отношение на преките работни места. Същевременно субсидиите (осъществявани без надзор или в съгласие с план за преход) укрепват съществуващите структури и условия на труд. Икономическото развитие на чертожната дъска няма голям успех. Две неща помагат за развитието: инфраструктурата, т.е. пътища, мостове, ширококолов пътен достъп до бърз интернет, и образователните институции. „Университетите привличат младите хора и около тях се създават нови структури“, казва Йенс Зюдкум, професор по икономика в Университета „Хайнрих Хайне“ в Дюселдорф. Подобен процес отнема време, както показва примера на Рурската област, в която поне две поколения са силно засегнати.



Срутването на въгледобивната мина на държавната електрическа компания „ДЕК“ в Гърция има отрицателни последици за биоразнообразието и земеделието.

2 Примери на въгледобивни региони в преход

2.1 Областта Западна Македония в Гърция

Резюме	
Дата на поетапното закриване на въгледобива	2028 г., всички функциониращи електроцентрали на лигнитни въглища ще бъдат изведени от експлоатация.
Справедлив преход в официални документи	Национален план енергетика и климат 2030 г. (НПЕК).
Налично финансиране	Национален фонд „Справедлив преход“ (6% от средствата от продажбите на квоти на емисии на CO ₂);
Потенциални източници на финансиране	Фонд за справедлив преход на ЕС, Европейски социален фонд + Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионните фондове.
Най-сериозните предизвикателства	1. Недостиг на време (незабавно извеждане от експлоатация); 2. Липса на план за справедлив преход; 3. Липса на процес на участие.
Ключови препоръки	1. Държавната електрическа корпорация (ДЕК), най-големият собственик на земя, трябва да участва в процеса; 2. Комитет за справедлив преход в широк състав следва да договори официален план на прехода до средата на 2020 г.; 3. Необходимо е да се определи целеви финансов поток за справедливия преход.

Показател	Стойност	Година	Източник
БВП на глава от населението (Гърция)	17,220 евро	2018 г.	Евростат, условни разчети
БВП на глава от населението (Западна Македония)	14,800 евро	2017 г.	Евростат, условни разчети
Дял на лигнитните въглища в производството на електроенергия	33%	2018 г.	ADMIE (Независим оператор на пренос на електроенергия) и ENTSO-E 2019 (Европейска мрежа на операторите на преносни системи за електроенергия)
Работници в добива на лигнитни въглища (Гърция)	7,175	2020 г.	Главен секретар по енергетиката
Работници в добива на лигнитни въглища (Западна Македония)	5,522	2014 г.	Държавната електрическа компания (ДЕК) (не включва частните компании)

Таблица 1: Важни показатели за Гърция и Западна Македония

2.1.1 Въведение

Регионът Западна Македония се намира в северозападна Гърция и граничи с Албания на запад и със Северна Македония на север. Западна Македония е единственият регион в Гърция без излаз на море и един от най-слабо населените в страната. Включва областните единици Козани, Гревена, Костур и Лерин.

Регионът обхваща територия от 9 451 км2, 7.16% от общата площ на Гърция, като предимно се състои от планински и полупланински терен (82%). Западна Македония е богата на природни ресурси като изкопаеми горива (лигнитни въглища), руди (азбест, хромит, мрамор и др.), гори (50% от общата площ), които образуват екосистеми с богато биоразнообразие, и пасища. Също така регионът се отличава с най-големия дял на повърхностните води - приблизително 65% от целия потенциал на Гърция.

От средата на 1950-те основната икономическа дейност в региона е добивът на лигнитни въглища. Въпреки това населението на региона значително спада през последните 50 години; данните от официалното преброяване показват, че населението спада с 9,7% в периода 1961 – 2011 г. Според последните статистически данни на

Евростат населението възлиза приблизително на 269,222 души през 2018 г., т.е. отчита се спад с още 5.8% в периода между 2011-2018 г.

Брутният вътрешен продукт на Западна Македония е 4 милиарда евро през 2017 г.¹⁴, като допринася с 2,23% към националния БВП от 180,22 милиарда евро през същата година.¹⁵ Вzeti заедно, промишлеността и производството на електроенергия са отраслите с най-висок дял в икономиката на региона на Западна Македония (една трета)¹⁶. Секторът на производство на ел. енергия, генериращ електричество от изгаряне на лигнитни въглища и хидроенергийни източници, представлява основната икономическа дейност в местната икономика, която превръща Западна Македония в „енергийния център“ на Гърция.

Тежката зависимост на икономиката на региона от лигнитните въглища до голяма степен е причината за високите нива на безработица, тъй като възледобивът възпрепятства развитието на други икономически дейности. С общо равнище на безработицата от 27% през 2018 г. (22,5% при мъжете и 32,9% при жените)¹⁷, областта Западна Македония заема 3-то място сред NUTS 2¹⁸ регионите в ЕС. Дългосрочната безработица (≥ 12 месеца) възлиза на 19,3% сред активното население на областта през 2018 г.¹⁹ (на 2 място сред регионите на ЕС), а младежката безработица (младежи до 24 години) възлиза на 62% през 2018 г., което поставя Западна Македония на 3-то място сред всички региони на ЕС.²⁰

Очаква се безработицата да нарасне неимоверно поради предвиденото извеждане от експлоатация на съществуващите електроцентрали на лигнитни въглища. По-конкретно правителството на Гърция неотдавна обяви извеждането от експлоатация на всички електроцентрали на лигнитни въглища най-късно до 2028 г. Това решение е отразено и в Националния план енергетиката и климат 2030 г., като там се посочва, че предстои по-ускорено съкращаване на производството на електроенергия от лигнитни въглища и то следва да се осъществи до 2023 г. За Западна Македония тази промяна ще доведе до извеждането от експлоатация на брутни номинални мощности от 3 775 мегавата. Единствената електроцентрала на лигнитни въглища, която се очаква да продължи да функционира в региона след 2023 г., но само до 2028 г., е електроцентралата на лигнитни въглища „Птолемаида V“ с мощност от 660 мегавата, която в момента се изгражда и се очаква да бъде въведена в експлоатация до 2022 г.

Решението за поетапно закриване на добива на лигнитни въглища представлява обратен завои в гръцката енергийна политика в сравнение с позицията на предходното правителство, което възнамеряваше да запази лигнитните въглища в производството на електроенергия и след 2040 г., бореше се за удължаване на срока на експлоатация на електроцентралите на лигнитни въглища, търсеше



© © Mariama Plomariti

Електроцентралата на лигнитни въглища „Мелити I“ е изградена през 2001 г. и ще спре да функционира през 2023 г.

дерогации, които да субсидират експлоатацията им, планираше да изгради две нови електроцентрали (Птолемида V и Мелити II) в областта Западна Македония и се опитваше да продаде 40% от активите от лигнитните въглища на Държавната електрическа компания (ДЕК), като по този начин запази модела на генериране на електроенергия от лигнитни въглища в Гърция.

Въпреки че поетапното закриване на добива на лигнитни въглища в Гърция несъмнено ще се отрази благоприятно върху опазването на общественото здраве, околната среда и климата (лигнитните въглища са отговорни за 34% от националните емисии на парникови газове в периода 1990-2017 г.), то със сигурност ще изправи пред съществени предизвикателства местните общности и икономиката на областта, които са силно зависими от дейности, свързани с добива и изгарянето на лигнитните въглища.

Съответно се налага спешно да се разработи концепция за прехода на Западна Македония към алтернативни и устойчиви икономически дейности.

2.1.2 История и състояние на процеса на преход в Западна Македония

Въпреки силната икономическа зависимост на региона от лигнитни въглища, през последните години е постигнат значителен напредък на политическо ниво по отношение на справедливия преход.

Национален контекст

Понятието „справедлив преход“ е въведено за първи път от WWF Гърция преди Конференцията на ООН по изменението на климата (COP21) през ноември 2015 г. в Париж. WWF Гърция предложи на гръцкото правителство да закрие постепенно добива на лигнитни въглища до 2030 г., като същевременно се осигури социална справедливост чрез насочване на постъпления от продажбата на квоти на емисии на въглероден диоксид в подкрепа на развиването на устойчиви икономически дейности в трите региона за лигнитни въглища на Гърция: Козани, Лерин (и двата в Западна Македония) и Аркадия (на Пелопонес).

Освен това WWF Гърция разработи в сътрудничество с експерти от Университета на Атина „Пантеон“ „Пътна карта за прехода на Западна Македония след лигнитните въглища“ въз основа на модела „вход-изход“ или суровини – крайни продукти. Докладът е представен за първи път пред местните заинтересовани страни през юли 2016 г. Това е първият доклад, който показва в количествено отношение, че изграждането на две нови планирани по това време електроцентрали на лигнитни въглища просто не може да компенсира работните места и БВП на областта, които ще бъдат загубени, поради извеждането от експлоатация на съществуващите електроцентрали на лигнитни въглища. Ако вместо това се инвестира по-малка сума, в сравнение със строителните разходи за тези две електроцентрали, в 12 устойчиви икономически дейности, ще се съживи икономиката на областта чрез откриването почти на двойно повече работни места и генерирането на над два пъти по-голям БВП на областта в сравнение със загубите от извеждането от експлоатация на съществуващите електроцентрали на лигнитни въглища. Проучването също така представя потенциални източници на финансиране за изпълнението на плана, включително и средства от продажбата на квоти на емисии на въглероден диоксид.

Идеята за създаване на Национален фонд за справедлив преход (НФСП) със средства от приходите от квотите на емисии на въглероден диоксид се възприема и допълнително развива от тогавашния кмет на Козани. Той я предлага като изменение към предстоящ законопроект, в който се определя по какъв начин ще се изразходват публичните средства от продажбата на емисии. Кметът също така включва и своите колеги от останалите четири общини с добив на лигнитни въглища в Гърция, префекта на Западна Македония и депутати от почти всички политически партии в гръцкото правителство. Но в крайна сметка Министърът на икономиката и енергетиката по това време отхвърля идеята.

Усилията на кметовете на общини с добив на лигнитни въглища и WWF Гърция за създаването на Национален фонда за справедлив преход

(НФСП) се възобновяват в средата на 2018 г. по време на обсъждането на законопроект за продажбата на активите от лигнитни въглища на „ДЕК“. Този път успяват да убедят Зам.-министъра на околната среда и енергетиката. Той обявява създаването на НФСП и стартира процес на публично консултиране за използването на средствата от фонда. В резултат на консултирането са очертани приоритетни оси, които изключват каквито и да е било проекти, свързани с лигнитните въглища, като средствата са насочени към ВЕИ, мерки за спестяване на енергия, развитие на кръгова икономика, първичния сектор и популяризирането на богатото индустриално наследство на районите за добив на лигнитни въглища на Гърция, както и към дейности за преквалификация, за да могат работниците да се включат в горепосочените устойчиви икономически отрасли.

НФСП е също така включен и в проекта на Национален план енергетика и климат 2030 г. на Гърция, представен през януари 2019 г. на Европейската комисия²¹, както и в актуализирания план, представен от неотдавна избраното правителство през декември 2019 г. Това на свой ред показва споразумението, постигнато между двете най-големи политически партии в Гърция по отношение на използването на публични средства в подкрепа на трите области за добив на лигнитни въглища в страната.

През април 2019 г., с решение на Министъра, се насочват 6% от публичните постъпления от продажбата на квоти на емисии на въглероден диоксид, равняващи се през 2018 г. приблизително на 30 милиона евро, насочени към регионите за добив на лигнитни въглища. НФСП е учреден с ясни приоритетни оси три и половина години след представянето на първоначалната идея за първи път.



Село Мавропиги. През 2015 г. жителите на селото започват да го напускат, тъй като мината от открит тип, от която се добиват суровини за електроцентралите на въглища на „ДЕК“ започва постепенно да подкопава краищата на селото. Днес селото е изоставено и бавно се разрушава.

Решението на новото правителство за постепенно закриване на добива на лигнитни въглища най-късно до 2028 г. оказва огромно въздействие върху процеса на справедлив преход след септември 2019 г. Повечето от избраните неотдавна областни и общински власти в регионите с лигнитни въглища са подложени на огромен натиск да не приемат решението за постепенно закриване на добива на въглища, за да се избегне „бедствието в икономиката“, от което се страхуват много местни заинтересовани страни и хора, формиращи общественото мнение, в Западна Македония. Дискусията на местно ниво относно справедливия преход временно е преустановена поради шока от решението за постепенно закриване, но се очаква да набере сила през 2020 г., след окончателното разработване на Националния план енергетика и климата 2030 г. и след като новото правителство разгърне политиката си за подкрепа на въгледобивните регионите.

Контекстът на ЕС

Поради изключителните усилия на бившия кмет на Козани и коалицията, която той сформира с ключови местни заинтересовани лица и други кметове в Западна Македония, НПО-та и главния синдикат на работниците от добива на лигнитни въглища, предизвикателствата пред региона станаха известни и в ЕС. Съответно, Западна Македония се превърна в един от първите три пилотни региона, включени в инициативата „Въглищни региони в преход“ (CRiT) на Европейската комисия, която бе стартирана през декември 2017 г. Освен това от есента на 2018 г. екип на Световната банка, финансиран от Европейската комисия чрез Службата за подкрепа на структурните реформи (SRSS), разработва подробен план за промяна на предназначението на земите и активите от миннодобивната промишленост и на стратегия за икономически преход на областта Западна Македония. Екипът на Световната банка продължава да поддържа връзка с всички заинтересовани страни, включително НПО-та, работниците и държавната енергийна компания „ДЕК“, като ще представи окончателния си доклад през юни 2020 г.

Контекстът на проекта „Региони отвъд въглища“ на WWF

Диалогът между НПО-та, местните заинтересовани страни и местните власти в Западна Македония се подсилва допълнително чрез проекта на WWF, насочен към справедливия преход в Източна и Южна Европа, финансиран в рамките на Европейската инициатива за климата (EUKI) на Германското министерство на околната среда²².

В рамките на този проект WWF Гърция организира семинар с много участници в Козани през февруари 2018 г. Освен това местни заинтересовани страни от Гърция успяват да се свържат с колегите си от три други страни (Германия, Полша и България) по време на четири учебни посещения на въгледобивните региони в Германия, Гърция, България и Полша. По време на тези посещения участниците успяват да се запознаят с особеностите на всеки регион и етапа на преход на местните икономики към бъдеще без въглища.

Отличното сътрудничество между НПО-та и кметовете, участващи в учебните посещения по проекта на EUKI, също така помага за припознаването на кметовете като група от ключовите заинтересовани страни с най-голям потенциал за постигане на положително въздействие. В резултат от това основен фокус на проекта на EUKI става създаването на мрежа на кметовете.

Първият Форум за справедлив преход на кметовете от въглищните региони в ЕС се проведе в Козани през септември 2018 г. Форумът събра кметовете и представителите на регионите, но също и на представители на НПО-та и синдикатите. Участниците от 6 държави, а именно Румъния, Словакия, Германия, Полша, България и Гърция, иницираха създаването на мрежа на кметове от въгледобивните региони в преход. Успехът на първия форум насърчава организирането на втори форум, който се проведе във Вайсвасер, Германия, през септември 2019 г. Вторият форум надгражда съществено резултатите от първия. Петнадесет кметове от 8 страни участват, заедно с депутати от Европейския парламент, НПО-та, синдикати и журналисти. В рамките на форума кметовете подписаха Декларация, която в крайна сметка се оказва подписана от 42 кметове от 8 държави и е представена на пленарното заседание на работната група по CRiT в Брюксел през октомври 2019 г., като броят на присъединилите се общини продължава да се увеличава.

2.1.3 Предизвикателствата

Освен НПО-та и екипа на Световната банка, днес са сформирани и **много други екипи**, като всеки един от тях **има различен подход** към бъдещето на Западна Македония. Усилията на всички тези екипи не са нито уеднаквени, нито координирани, като предложенията им са често противоречиви и конфликтни. Така например има опити за разработването на проекти за „чисти въглища“, свързани с улавяне и съхранение или използване на въглерод (CCSU) в плана за преход на Западна Македония, като същевременно гръцкото правителство е взело решението за постепенното закриване на добива на лигнитни въглища до 2028 г.

Слабо управление на справедливия преход. Липсва ясна административна структура за вземане на решения и изпълнение на плана за справедлив преход. Министерството на околната среда и енергетиката всяка година издава решение, в което се определя дела от публични постъпления от продажбата на квотите на емисии на въглероден диоксид, който ще бъде отделен за справедливия преход. Министерството също така определя проектите, които ще бъдат финансирани от Националния фонд за справедлив преход. Междувременно процесът на разработване на подробен план за преход за региона с помощта на Световната банка се финансира от

Европейската комисия (Службата за подкрепа на структурните реформи) и се осъществява от префектурата на Западна Македония. Обаче Националният план в областта на енергетиката и климата на Гърция не е в съгласие с предложението на екипа на Световната банка за създаване на енергиен център в Западна Македония. Освен това членовете на екипа на областта досега са представили различаващи се идеи по време на заседанията на работната група на CRiT в Брюксел, като по този начин са създали неясна представа относно приоритетите и цялостната визия за бъдещето на региона.

Допълнителна заплаха за бъдещето на справедливия преход в Гърция възниква от **фрагментарния и краткосрочен подход**, заложен в закона за създаването на Национален фонд за справедлив преход, по който се подбират проекти на годишна основа. Същата философия непряко се насърчава от инициативата CRiT, когато в рамките на инициативата се улеснява обсъждането и подбора на проекти в регионите без да се признава необходимостта от всеобхватна стратегия, която да залегне в основата на тези проекти. Въпреки че е от голямо значение да се разработят и подберат конкретни проекти за всеки въглищен регион в ЕС, прибързването проектите да започнат да се изпълняват веднага може да доведе до отрицателни резултати.

Въпреки че CRiT е много необходим и ценен форум за обмен на информация и идеи между въглищните региони, процесите на вземане на решения на CRiT са също така неясни. В частност се отбелязва **липсата на представители на всичките**



Селото Анаргирой в Западна Македония е евакуирано след срутването на мина. Обаче някои от жителите отказват предложението на държавната енергийна компания „ДЕК“ да се преместят да живеят в близкия град и да напуснат дома и земята си.

заинтересовани страни в екипа на Западна Македония и липсата на прозрачност при процеса на подбор на проекти, който в действителност се оказва управляван единствено от екипа, представляващ региона в инициативата. Това увеличава затрудненията за координиране на национално ниво. Въпреки че се търсят ад-хок (спонтанни) контакти между членовете на екипа от региона и другите заинтересовани страни, все още липсва ясно определяне на ролята и добре организирано участие на НПО-та, синдикатите, представителите на местните общности в процеса на вземане на решения.

Въпреки че представителите на отделните групи от заинтересовани страни успяват да загърбят основни несъгласия, свързани с политиките за енергетика и климат, и да се съсредоточат върху идеята, че е необходим справедлив преход в Западна Македония през последните години, **държавната енергийна компания (ДЕК) все още не участва в текущото обществено обсъждане на справедливия преход,** пренебрегвайки честите покани, отправени към нея от останалите заинтересовани страни. Това е основно препятствие с оглед на факта, че ДЕК е най-големият собственик на земя в региона и че недвижимите имоти, които притежава, са абсолютно важни за изпълнението на всякакъв план за преход.

Допълнително предизвикателство за продължаването на процеса на справедлив преход е **политическата промяна** в Гърция. Напредъкът, постигнат до момента, се дължи до голяма степен на политическите усилия на бившия кмет на Козани, който успява да ангажира местните заинтересовани страни, председателя на най-големия синдикат на работниците в индустрията на лигнитните въглища, кметовете на четири други общини за добив на лигнитни въглища в Гърция, префекта на Западна Македония, Заместник-министъра на околната среда и енергетиката и Заместник-министъра на икономиката и развитието в редица усилия и дейности, свързани със справедливия преход. Но нито кметовете на общините с лигнитни въглища, нито префектът на Западна Македония са преизбрани по време на местните избори през май-юни 2019 г., като ръководството на Министерството на околната среда и енергетиката също така се променя след националните избори през юли 2019 г.

В крайна сметка обаче, може би най-същественото предизвикателство е времето. **Времевите рамки на постепенното закриване на добива на лигнитни въглища** в Гърция, определени от новото правителство, драстично ще намалят производството на електроенергия от лигнитни въглища до 2023 г., преди окончателно да затворят поетапно до 2028 г., като това е сериозен риск справедливият преход в Западна Македония, всъщност, да не бъде справедлив.

2.1.4 Препоръки

За да се консолидира постигнатия напредък и да се разгледат горепосочените предизвикателства, отправяме следните препоръки:

Държавната електрическа компания (ДЕК) трябва да се включи в процеса на справедлив преход, тъй като притежава земята, която ще се използва за развиването на икономическите дейности. Правителството на Гърция трябва да работи в тясно сътрудничество с областните и общинските власти в Западна Македония, за да се създадат необходимите условия и финансови стимули, които ще привлекат жизнеспособни индустрии в областта. На тях трябва да се разчита да предложат дейности, които ще бъдат от полза за ДЕК, както и да променят икономиката на областта в посока към устойчивост.

От изключително значение за всички заинтересовани страни, участващи в процеса на справедлив преход на национално и областно ниво, е да се споразумеят относно единен план и да дадат предимство за развитието на редица устойчиви икономически дейности през следващите 10-15 години. След като е налице такъв план, трябва да се определят и договорят редица критерии за подбора на подходящи проекти в рамките на тези дейности.

Разработването и успешното изпълнение на конкретен план за преход ще изисква **по-прозрачен и насърчаващ участието процес** отколкото ад-хок (спонтанния) подход, прилаган до момента. Всички групи от заинтересовани страни следва да участват и да имат ясна роля в процесите на вземане на решения и подбор на проекти. Централното правителство следва да сформира **Комитет за справедлив преход** с участието на представители от няколко ресорни министерства, областните и общински власти, представители на селищата, където се добиват лигнитните въглища, местните заинтересовани страни, синдикатите, НПО-та и ДЕК. Комитетът следва да постигне съгласие относно конкретен генерален план до средата на 2020 г. с техническата помощ на екипа на Световната банка.

Правителството следва да се постарее да **осигури целеви поток на финансиране** за изпълнението на плана за преход, особено от новия период на финансиране на ЕС (2021 – 2027 г.) и от Фонда за справедлив преход на ЕС, както и да търси допълнителни източници на национално финансиране. Това финансиране ще допълни средствата от Националния фонд за справедлив преход, който сега получава само 6% от постъпленията от търговията на въглеродни емисии – средства крайно недостатъчни, за да се разреши огромното предизвикателство на преобразуването на икономиката на Западна Македония, зависима от лигнитните въглища.

2.1.5 **Заклучения**

Очевидно е, че справедливият преход е набрал съществена политическа инерция в Гърция през последните години. Целта на постигането на справедлив преход, както и списък на източниците на финансиране, които ще се използват за посрещане на това предизвикателство, са включени в Националния план енергетика и климат 2030 г. Гърция е първата държава членка на ЕС, която създава Национален фонд за справедлив преход, финансиран с 6% от публичните постъпления от търговията на въглеродни емисии . Освен това е постигнат консенсус между основните политически партии по горепосочените въпроси. В допълнение, значително е напреднал диалогът между НПО-та, местни заинтересовани страни, синдикати, представители на ДЕК и кметове в общините, където се добиват лигнитните въглища. Основните поуки, извлечени от напредъка, постигнат до момента, са следните:

Кметовете са основни заинтересовани страни в процеса на справедлив преход. Те са изпълнителите на енергийната трансформация; на политическо ниво те са най-засегнатите от постепенното закриване на добива на въглища, като същевременно те имат капацитета да проправят път на промяната, при наличие на благоприятни финансови и институционални условия.

Количествените подходи наистина помагат за укрепването на концепцията за справедливия преход. Представянето на добре документирана пътна карта за област Западна Македония укрепва и затвърждава стойността на диалога между местните власти, НПО-та и другите заинтересовани страни. Въпреки че прозвучават разнородни и често пъти противоречащи си мнения, понякога доста разпалено, напрегнатите в миналото отношения между НПО-та за опазване на околната среда и местните заинтересовани страни постепенно се успокояват и истината постепенно се установява.

Непрекъснатият ангажимент на всички групи заинтересовани страни на всеки един от етапите в посока към справедлив преход са от първостепенно значение за постигането на напредък.

2.2 **Регионът на Силезия²³ в Полша**

Резюме	
Дата на постепенното закриване на въгледобива	Не е определена.
Справедлив преход в официалните документи	Проект на Национален план енергетика и климат 2030 (НПЕК) е изпратен от правителството на Полша на ЕК на 30 декември 2019 г.
Налично финансиране	Не са определени преки източници на финансиране.
Потенциални източници на финансиране	Фонд за модернизация, Кохезионен фонд, Фонд за справедлив преход, национални ресурси, Европейски социален фонд + Европейски фонд за регионално развитие.
Най-сериозните предизвикателства	1. Липса на надлежно дългосрочно планиране за региона; 2. Липса на социален диалог при прехода; 3. Липса на ангажираност за постепенно закриване на въгледобива в страната.
Ключови препоръки	1. Определяне на дата на постепенното закриване на въгледобива в Полша; 2. Диверсифициране на икономиката на Горна Силезия; 3. Информирание и ангажиране на заинтересованите страни в прозрачен процес с цел изграждане на доверие и подпомагане на консенсусна промяна; 4. Изготвяне на целева териториална стратегия за справедлив преход.

Показател	Стойност	Година	Източник
БВП на глава от населението (Полша)	12,920 евро	2018 г.	Евростат, условни разчети
БВП на глава от населението (Горна Силезия)	12,600 евро	2017 г.	Евростат, условни разчети
Дял на лигнитните /антрацитни въглища в производството на електроенергия на Полша	76,4%	2018 г.	ENTSO-E 2019 (Европейска мрежа на операторите на преносни системи за електроенергия)
Работници във въгледобивната индустрия (лигнитни и антрацитни въглища) (Полша)	91,578	2017 г.	Агенция за индустриално развитие, Катовице; AGH Университет за наука и технологии в Краков

Показател	Стойност	Година	Източник
Работници в добива на антрацитни въглища (Горна Силезия)	72,000	2018 г.	НПО WiseEurope

Таблица 2: Важни показатели за Полша и Силезия

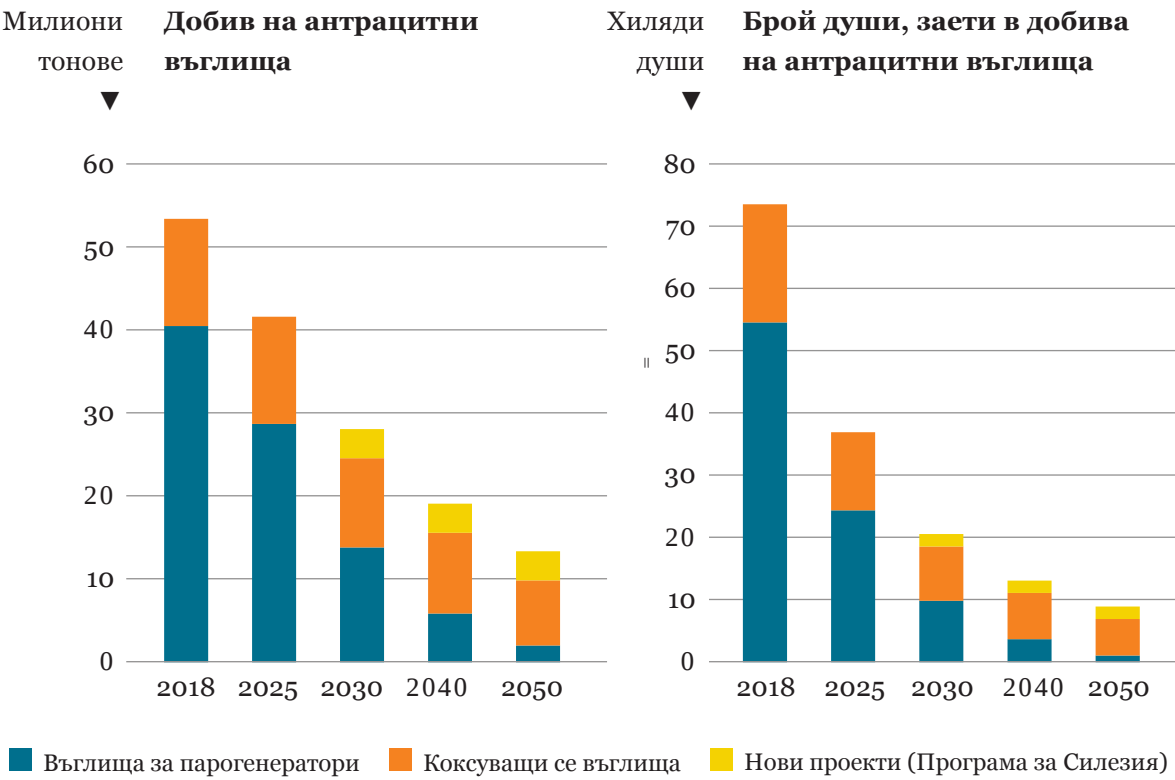
2.2.1. Въведение

Горна Силезия е най-големият регион за антрацитни въглища в Европа с над 20 активни мини (към 2019 г.) за добив на битумни и коксуващи се въглища. Историята и наследството на региона са пряко свързани с минното дело. Индустрията започва да се развива в този регион в края на XVIII и началото на XIX в., главно свързана с богатите залежи на минерални ресурси: цинкова и оловна руда, сребро и антрацитни въглища. Регионът бързо се индустриализира през втората половина на XIX в. и в периода 1945 – 1989 г.

Днес, Силезкото войводство (полска административна единица²⁴) е най-индустриализираният регион и вторият район с най-висок дял от БВП в Полша. 4,5 милиона души живеят в този силно урбанизиран район, превърнал се в агломерация. Понастоящем икономиката на региона е диверсифицирана, нови индустрии възникват на мястото на старите: минното дело отговаря само за 5,6% от брутната добавена стойност в сравнение с почти 10% в началото на XXI в.²⁵. В сектора работят приблизително 72,000 души (пряка заетост: за производство на ел. енергия и коксуващи се въглища за индустрията – вж. Фиг. 1). Секторът осигурява и неопределен брой непреки работни места (допусканията варират между 200,000 и 280,000, но въпросът не е анализиран изчерпателно). Въпреки че минната индустрия осигурява най-висока заетост тук в сравнение с почти всички въглищни региони в Европа²⁶, ситуацията предстои да се промени бързо. Приблизителните разчети прогнозираят драстичен спад в добива на антрацитни въглища през следващите години главно поради икономически причини, даже и без дата за поэтапно закриване на добива, която Полша не желае да определи към този момент. Геоложката ситуация и необходимостта от добиване на въглища от земни слоеве, които са на дълбочина от един километър под повърхността, са причините да се сложи край на въглищата от Горна Силезия. Това силно се отразява върху цените и разходите за добив, правейки полските въглища неконкурентоспособни в сравнение с вносните. Според Агенцията за индустриално развитие Полша е внесла през 2018 г. около 20 милиона тона въглища. В началото на 2020 г. синдикатите и миньорите отправят предупреждения за протести, тъй като има „планини“ от добити полски въглища загълващи до краен капацитет на

складовете за въглища, докато компаниите за производство на електроенергия продължават да внасят по-евтни въглища от чужбина. Освен това покачващите се разходи за труд, съчетани с високата интензивност на труда, се отразяват неблагоприятно върху добива. Поради тези промени се очаква намалената рентабилност на въгледобива в Силезия да се влоши и да доведе до закриването на повечето мини в рамките на две десетилетия и даже до още по-бързо съкращаване на броя работни места.

Отсъствието на икономическа рентабилност на въгледобива, не е новост. Силезия е обект на програми за реструктуриране на въгледобивната промишленост от 1989 г., когато плановата икономика се заменя с пазарно ориентирана. Оттогава заетостта в сектора на антрацитните въглища спада от 400,000 работни места на днешните 83,000 в Полша, от които 72,000 се намират в региона. Тези промени са част от схема за планирано реструктуриране и заздравяване, развито в осем национални стратегии и програми, имащи за цел да направят въгледобивния сектор в Полша печеливш. За съжаление, в повечето случаи действията и на държавата, и на въгледобивните компании почиват на нереалистични прогнози, откъснати от реалните пазарни тенденции и икономически цикли. Това главно касае прекомерно оптимистичните допускания, свързани единствено с постъпленията от



Фигура 1: Прогнозите са цитирани от доклада на WWF с названието „От реструктуриране към устойчиво развитие. Примерът на „Горна Силезия“, Мачей Буковски, Александер Снегочки, Зофия Ветманска, 2018 г. Броят на заетите служители включва единствено постоянните работни места, съответните нива на рентабилен добив и очакванията за увеличено заплащане на миньорите.

въгледобивната дейност, като разходите са оставени на по-заден план. Това се дължи и на факта, че съкращенията и реструктурирането на заетостта във въгледобива се превръщат в политическо бреме за всяко правителство на власт. Синдикатите ожесточено се противопоставят на всякакви промени, а културно-историческата „привързаност“ към въглищата им позволява да засилват натиска.

Настоящите стратегии на държавата наблягат върху подобряване ефективността на въгледобива, за да се отговори на търсенето на въглища от домакинствата, както и върху приспособяването на инфраструктурата и уменията към променените пазарни условия²⁷. Това се извършва за сметка на големи финансови разходи. Според Върховната сметна палата на Полша (NIK), общата помощ, предоставена от държавата на въгледобивния сектор в периода от 2007 г. до 2015 г., възлиза на над 15,3 милиарда евро²⁸. Почти 13,6 милиарда евро от горепосочената сума са отделени за финансиране на специални схеми за пенсиониране на работниците заети във въгледобива. Същевременно над 500 милиона евро са изразходвани непосредствено за капитализиране на държавните въгледобивни компании и заздравяване на техния финансов резултат.

Пазарът на труда и икономиката на Силезия преминават през големи промени. Въпреки силната позиция на войводството в генерирането на БВП на Полша (втори най-голям дял през 2017 г.²⁹), стойността на прино-



Оркестрите на миньорите са важен елемент от идентичността на Силезия: на снимката е представен окръг Никижовиц, селище на миньорите от мината „Гише“ (Giesche) от началото на XX в. Повечето от мините имат свой собствен оркестър, който свири по време на празненства като например фестивала на минното дело в деня на св. Варвара, покровителка на миньорите, както и по време на национални и религиозни празници.

са му към икономиката спада. Освен това стойността на БВП на глава от населението не се е повишила от 2013 г., което означава, че икономическият растеж в региона отслабва. Плановите и стратегиите³⁰ на областните власти да се справят с проблема наблягат върху въвеждането на нови МСП на пазара, инвестиране в индустрия 4.0, транспорт, иновативни решения в сектора на енергетиката и повторна индустриализация. Една от ключовите цели е повишаване на иновативните решения на местния пазар, не само в сектора на енергетиката. Въпреки постепенно спадания дял на промишлеността на пазара на труда (56,8%³¹ през 2018 г. в сравнение с 58,6% през 2013 г.), индустрията и строителството все още съставляват над 40% от брутната добавена стойност на областта.

Културната привързаност към историческото наследство на въглищата е много силна в областта, като на това се дължи до голяма степен политическото значение на областта. Политиците обещава да „спасят“ въгледобива в Силезия, за да спечелят гласоподавателите в този избирателен район. Има поговорка, която гласи: „Който спечели Силезия, печели цялата страна“, което до момента успешно пречеше на провеждането на национален дебат относно постепенното закриване на въгледобива и бъдещето на една стара и неефективна енергийна и въгледобивна инфраструктура.

2.2.2. Настоящ етап от прехода в Полша

Национален контекст

Енергийният сектор на Полша е силно зависим от въглищата с дял от 78% през 2018 г. Основното препятствие пред програмата за справедлив преход в Полша е отсъствието на договорена и консенсусна дата на постепенно закриване на въгледобива. Отделните правителства отхвърлят факта, че това е неизбежно. Вместо това те твърдят, че закриването на въгледобива представлява заплаха за енергийната сигурност на страната (приоритет е Полша да разчита на национални горива и да прекрати неблагоприятните сделки за природен газ с Русия). Въпреки това високите разходи и слабата ефективност на националния въгледобив водят до по-голям внос на въглища, главно от Русия. Според Стратегията за енергетиката и Националния план енергетика и климат 2030 г. на Полша, високото потребление на въглища се планира да се поддържа през следващото десетилетие. По-точно, въглищата се предполага да имат дял от 56% от общото производство на електроенергия до 2030 г., което е еквивалентно на добива на 46 милиона тона въглища годишно³². Освен това пазарният механизъм за капацитет, въведен през 2018 г., предоставя силна подкрепа на електроцентралите на антрацитни и лигнитни въглища, като с тях са сключени дългосрочни договори с висока стойност за осигуряване на потенциални доставки на електроенергия до края на 2035 г.³³

През 2019 г. обаче, за първи път въобще по време на парламентарни избори, най-голямата опозиционна партия включи постепенното за-



© Oskar Kuilk

„Яворжно“ е една от най-големите топлоелектрически централи в Полша с инсталирана мощност от 1 535 MW. Енергийният сектор на Полша е силно зависим от въглища с дял от 78% през 2018 г.

криване на въгледобива в политическата си програма, като въпросите, свързани с енергийния преход присъстваха във всички програми. Също така през 2019 г. за първи път Полша учреди Министерство на климата, оглавявано от Михал Куртика, бивш Председател на 24-та Конференция на ООН за изменението на климата, проведена в гр. Катовице в Силезия през 2018 г.. Въпреки липсата на обсъждане относно постепенното закриване на въгледобива, три региона в Полша са членове (като пилотни региони) на инициативата „Въглищни региони в преход“ (CRiT) на Европейската комисия. Горна Силезия е един от тях.

Друг фактор, който може да промени общественото мнение в посока към постепенно закриване, е въздействието на Схемата на ЕС за търговия с квоти на емисии на парникови газове върху цените на електроенергията за домакинствата. За да спре повишаването на цените за домакинствата и МСП-та, държавата въведе задължително замразяване на цените през 2019 г., което бе критикувано много от експертите и не включва големите компании в индустрията, като последните трябваше да се съгласят с високите цени. Цените през 2020 г. вече са по-високи с 10-12% от цените през 2019 г. Правителството работи върху предложение да предостави компенсация на домакинствата с по-ниски доходи.

Трите водещи въгледобивни компании с по-голям държавен дял, които се намират в Горна Силезия (PGG (Polska Grupa Gornicza), JSW (Jastrzebska Spolka Weglowa) и Таурон (компания предимно за електроенергия, притежаваща три мини)) се борят за финансово оцеляване в променящите се времена. С оглед на настоящата пазарна ситуация и ограниченията, свърза-

ни с климата, „Таурон“ и JSW се опитват да разработват проекти, с които да направят въглищата по-малко замърсяващи, да диверсифицират производството си, като използват ВЕИ, и да намерят научноизследователски и развойни решения за използване на съществуващата инфраструктура (напр. производство на водород от коксов газ). JSW все още осъществява значителни печалби, тъй като компанията добива коксуващи се въглища, които ще продължат да бъдат търсени в ЕС. Въгледобивните компании също така се обръщат за подкрепа към CRiT да удължат срока на добив на въглища или да използват съществуващата инфраструктура и отпадъчни газове (коков газ) за производството на водород. За съжаление, някои от съответните предложения включват развиването на т. нар. „технологии за чисти въглища“, които не дават търсения отговор на необходимото преобразуване на енергетиката, базирана на въглища. Това, което не се случва, или поне не се съобщава на заинтересованите страни, е търсенето на нова верига на доставките и производства с по-висока стойност, както и диалог с работниците и общностите относно необходимостта от промяна на икономическия модел. В предложенията, представени пред CRiT, все още до голяма степен липсват въпросите на така необходимата преквалификация и придобиване на други умения от страна на служителите от въгледобивния сектор и производството на енергия.

Контекстът на ЕС

Полша е в политическа изолация в ЕС относно виждането си за удължаването на срока за производство на електроенергия от въглища. Полша бе единствената държава членка, която не се ангажира с постигането на целта за климатична неутралност до 2050 г. по време на заключителното заседание на Европейския съвет през декември 2019 г. Решението в момента е отложено до юли 2020 г., въпреки че Министър-председателят на Полша не е поставил вето върху целта на ЕС за „климатична неутралност до средата на века“. Натискът от дългосрочните политики за климата на ЕС и правилата за усвояване на средства от новия Механизъм за справедлив преход най-вероятно ще повлияят обществения дебат на национално ниво в близко бъдеще.

Контекстът на проекта на WWF „Региони отвъд въглищата“

Местните власти се оказаха открит и ангажиран партньор, с който WWF Полша може да си сътрудничи за насърчаване на концепцията за справедлив преход. Представители на офиса на областния управител (маршала на войводство Силезия), участваха във всички пътувания за обмяна на опит по проекта на WWF, като институцията се съгласи и постави и своето лого върху доклада на WWF, изготвен по проекта³⁴. Ключовите заинтересовани страни са кметовете, които имат най-голям потенциал да постигнат положително въздействие. Седем полски града подписаха „Декларацията на кметовете за справедлив преход“, представена и обсъждана по време на втория Форум на кметовете за справедлив преход, който се състоя през септември 2019 г. във Вайсвасер, Германия. Градовете,

положили подписите си - Гливице, Битом, Конин, Ключев, Ястшембе-Здруй, Валбрич и Нова Руда, представляват трите въглищни региона в Полша: Горна Силезия, Долна Силезия и Източна Великополша. Благодарение на аналитичната работа и на семинарите за изграждане на капацитет, проведени в рамките на проекта, властите започват да припознават НПО-та като надежден партньор в процеса на енергиен преход.

Скорошни промени

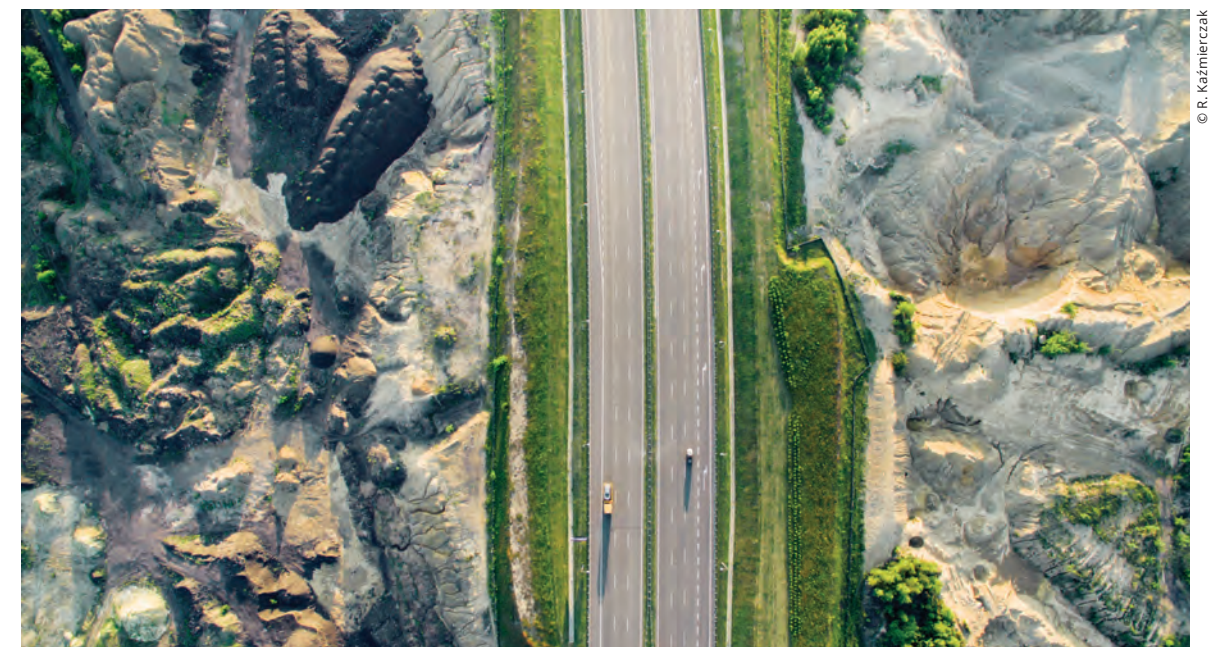
Въпреки горепосочените предизвикателства, през 2019 г. се постигна значителен напредък, както по отношение на данните, публикувани в публичното пространство, така и по отношение на диалога с местните заинтересовани страни, координирани от Службата на председателя на войводството на Горна Силезия. Например:

- » Аналитична работа: Докладът на WWF Полша (2018 г.) *„От преструктуриране към устойчиво развитие. Примерът на Горна Силезия“* показва как Силезкото войводство може да се стреми към ниво на развитие през следващите десетилетия, което е близо до равнището на проспериращите страни от Западна Европа. Интересни данни предоставя и проучването на IBS (Instytut Badań Strukturalnych) от 2019 г. с названието *„Справедливо преобразуване на въгледобива в региона на Силезия. Последици за пазара на труда“*, в рамките на което са интервюирани миньорите на една от компаниите относно готовността и мотивацията им да променят есенуално сферата си на работа. Основните заключения показват, че ако въгледобивът вече не е възможен, миньорите разглеждат транспорта, автомобилния сектор или строителството като трите водещи области на нова трудова заетост. Най-важните въпроси при търсенето на заетост биха били равнището на възнаграждение и стабилността на заетостта;
- » Участие на Горна Силезия в Платформата за въгледобивни региони в преход - CRiT, която позволява да се осъществи добър обмен и да може темата на справедливия преход да стане видима за полските медии;
- » Предаване на Националния план енергетика и климат 2030 г. (НПЕК) от правителството на Полша, което дава известна представа за държавните намерения, свързани със справедливия преход. Понастоящем няма документи, представящи държавната стратегия в областта на енергетиката, които да отговарят на реалността. Последният официален документ датира от 2009 г.;
- » Работен семинар за изграждане на капацитет, проведен в Силезия с участие на заинтересованите страни и организиран от представители на академичните среди и НПО-та. Той провокира действия от местните власти и спомогна за приобщаването на нови заинтересовани страни към местния екип, който работи по темата за прехода в региона;
- » Желанието, проявено от някои от въгледобивните общини и „Асоциацията на въгледобивните общини в Полша“, да участват в политиката на ЕС и в международните усилия за справедлив преход. Общините и техните кметове започват да заемат по-активна роля в процеса на планиране на справедлив преход.

2.2.3 Предизвикателствата пред региона

Основните предизвикателства, пред които е изправен регионът на Горна Силезия, са следните:

- » Относителен спад в икономическия растеж на Силезия, както се вижда от спадащия относителен принос към общия БВП на Полша;
- » Големи различия между нивата на развитие на отделните под-региони (ниво NUTS 3) и градовете в Горна Силезия. Така например равнището на безработица в градовете може да варира между 2.7% и 6.9%. Общините с развито минно дело или бивши промишлени отрасли са крайно необлагодетелствани по отношение на безработица, обезлюдяване и социални проблеми³⁵;
- » Спад в броя на жителите на региона и повишаване на средната възраст на местното население – младите хора напускат региона, преместват се да живеят в други региони или в чужбина. Процесът се вижда ясно в общините с развито минно дело. В резултат на това някои градове се мъчат да съхранят съществуващите жилища и инфраструктурата за комунални услуги;
- » Ниско качество на живот и лошо качество на въздуха: според статистиката на Световната здравна организация, 36 от 50-те европейски града с най-силно замърсяване с прахови частици (ПЧ10 и ФПЧ2,5) се намират в Полша. 13 от тях се намират в Силезкото войводство;
- » Ниско ниво на професионална дейност и заетост на жителите на някои градове, особено в общините с бивши минни дейности;



Магистралата А1, в района на Битом, близо до бивша изоставена промишлена зона.

- » Липса на управляван и прозрачен процес на преход към нисковъглеродна икономика;
- » Липса на фокусиране върху конкурентните предимства при разработването на различни стратегии (напр. в сравнение с примера на Рурската област, която избира да наблегне върху научноизследователската и развойна дейност);
- » Невъзможност на участниците на национално и регионално ниво да признаят неизбежното намаляване на важността на въгледобива;
- » Проблемно наследство на въгледобива. По-точно, въздействието на минното дело в региона се вижда съвсем ясно, не само по отношение голямото замърсяване на въздуха, но и по увредените земи и срутваните се сгради и пътища. Това създава сериозно препятствие пред всички участници, които се надяват да привлекат нови инвестиции. Големи части от региона просто не са годни за целите на строителството, особено в общините, в които мините се намират в рамките на града. Всяка година засегнатите общини изразходват значителна част от бюджета си за възстановяване на промишлени и жилищни сгради. Някои райони в бившите въгледобивни общини също така се нуждаят от по-голям бюджет за социално подпомагане, тъй като наследството на въгледобива включва натрупването на социални проблеми и отчуждение в бившите въгледобивни населени места;
- » Прозрачност. Липсва прозрачност в публичните дискусии и диалог. Въпреки че някои стратегически документи се опитват да установят постоянни механизми за развиване на политики въз основа на модела на участие³⁶, не са проведени достатъчно допитвания до общностите относно бъдещето на инвестициите от минната индустрия и се води слаб диалог между синдикатите, правителството, местните власти и компаниите за комунални услуги. Местните власти отправиха покана към гражданското общество и други неправителствени партньори, да се присъединят на масата за преговори, чак година и половина след стартирането на възлищната платформата на ЕК (CRiT). Обществото е разделено на тези, които гледат напред към промяната и тези, които се страхуват от нея;
- » Липса на обществена дискусия, основана на факти. Несигурността продължава, като броят на работните места, които ще бъдат заменени или съкратени, не се съобщава открито от въгледобивните компании, а стратегиите на последните са краткосрочни и насочени единствено към поддържането на печалбата. Въпреки че има анализи, изготвени от мозъчни тръстове и икономисти, информацията често пъти не стига до широкото население, което означава, че то не е наясно с действителната ситуация. Някои политици допълнително използват статистиката в политическите среди, за да популяризират позицията, че промяната може да се осъществи само на прекомерно висока цена. Един такъв пример е проучване, възложено от миннодобивната промишленост³⁷. То подчертава разходите за замяна на общо 200,000 работни места, включващи всички служители на PMG (Полска миннодобивна група) (40,000) и хората,

заети в „сектора, свързан с минното дело“ (160,000 непреки работни места). Процесът на откриване на алтернативни работни места за тази група (в автомобилния сектор, строителството и логистиката) по предварителни разчети възлиза приблизително на 45 милиарда евро (190 милиарда полски злоти). От методологията на анализа отсъстват важни елементи като например допълнителната стойност, генерирана от новите работни места, като са представени единствено необходимите инвестиции, или пък цената, разпределена във времето, с постепенното закриване на работни места. Тъй като не съществуват други официални анализи на тази тема (одобрени от правителството или местните власти), предизвикателството изглежда непреодолимо и зле определено.

2.3.4 Препоръки

Определяне на дата на поетапно закриване на въгледобива в Полша

Определянето на дата за постепенното намаляване и в следствие реструктуриране и закриване на въгледобива е политическо решение, което следва да се вземе колкото се може по-бързо, за да се създадат условия за най-ефективен преход към икономика с нулеви емисии до 2050 г., така както се предлага от Европейската комисия и е прието от всички държави членки на ЕС. Това ще позволи воденето на дискусия, основана на факти, относно съкращението на работните места (включително непреките), както и за създаването на нови работни места и ще позволи надлежно планиране и подготовка на регионален план за преход на Силезия и другите въгледобивни региони.

Диверсифициране на икономиката на Горна Силезия

Според доклада на WWF Полша³⁸, това, от което се нуждае най-много региона по отношение развитието и осигуряването на икономическия растеж, е още по-голяма диверсификация на местната промишленост, основно в посока развитие на високоефективни производствени подотрасли с ниски емисии като например машиностроене, електротехника, химия и фармацевтика. Автомобилната индустрия, която е добре установена в региона, също трябва да се промени, за да бъде неутрална по отношение на климата, като през следващото десетилетие се пренасочи към електромобилите. Индустриалната политика и мерките за прехода на чувствителните сектори трябва да бъдат допълнени от създаването на условия за растеж на сектора на услугите, особено на по-технически напредналите части от сектора: инженерство, ИТ, медицина и консултантски услуги. Това изисква не само активно търсене и реализиране на инвестиции в тези области, но и мерки, подпомагащи сформирането на първокласен човешки капитал, включително по-целено развитие на висшето образование и научноизследователска и развойна база в региона, насочени в посока, която съответства на потребностите на индустрията и съвременните услуги.

Информирани и ангажирани на заинтересованите страни в прозрачен процес с цел изграждане на доверието и подпомагане на консенсусната промяна

Публичните власти следва да организират поредица от обществени дискусии, по време на които промените да бъдат представени, и да отворят възможността пред всички заинтересовани страни за подаване на проекти в рамките на възлищната Платформа (CRiT). По-голяма прозрачност следва да се внесе в работата на регионалния екип към Платофрмата CRiT, организиран от офиса на председателя на войводството. Представянето на условията за участие и на пълния списък с проекти, както и предоставянето на публичен достъп до протокола от заседанията, е добра и препоръчителна практика.

Изготвяне на целева териториална стратегия за справедлив преход

За да се осигури справедлив преход за възгледобивната индустрия и цялата местна икономика в Горна Силезия, WWF Полша препоръчва на местните органи да изготвят стратегия за справедлив преход 2020-2030 г. в сътрудничество с индустрията, синдикатите и гражданското общество. Документът следва да опише как могат да се заменят преките и непреки работни места, свързани с възгледобива, какви нови инвестиции ще бъдат вложени в създаването на заетост, свързана с ниски емисии и колко бързо регионът може да намали възглеродния си отпечатък. Както Европейската комисия обяви през януари 2020 г. в контекста на новия Механизъм за справедлив преход, подобна териториална стратегия за декарбонизация на региона ще бъде задължително условие за използването на средствата от Фонда за справедлив преход. Те са отделени за инвестиране в нисковъглеродни отрасли, научни изследвания и иновации, повишаване на уменията и преквалификация на работната сила, подпомагане на търсещите работа и промяна на предназначението на промишлени обекти³⁹.

2.3.5 Заключение

Предизвикателството, свързано с промяната в Горна Силезия, в сравнение с други възлищни региони в Европа, не се състои в липсата на възможности или инфраструктура, тъй като регионът е относително богат, добре разположен и свързан, но в липсата на надлежно дългосрочно планиране, социален диалог и ангажираност за постепенно закриване на възгледобива. Задължително условие за справедливия преход за всички жители е съживяване на икономическия растеж чрез повишаване на нивата на БВП на глава от населението посредством развиване на нисковъглеродни типове дейности и последователна визия за бъдещето на региона. Необходимо е специално внимание към миньорите и работниците във възгледобива по време на прехода, тъй като приблизително 50,000 щатни работни места ще бъдат закрити в Силезия в рамките на десетилетие (от които 20,000 ще продължат да бъдат в трудоспособна възраст). Традицията на уважение и силната позиция на синдикатите засилват тази необходимост, за да се планира консенсусна трансформация. Ако тази потребност не бъде посрещната, това ще се отрази върху енергийната промяна в Полша и върху икономиката на Горна Силезия като цяло. Също така, ще има тежки последици за възгледобивните общини и за поминъка на миньорите и семействата им.

2.3 Югозападният регион на България

Резюме	
Дата на поетапното закриване на възгледобива	Няма официална процедура за определяне на конкретна времева рамка и ясен процес.
Справедлив преход в официални документи	Очаква се Югозападният регион да бъде посочен в Националния план енергетика и климат 2030 г. (НПЕК) (също така в Дългосрочната стратегия до 2050 г. за региона на Стара Загора), но това все още не е изпълнено или потвърдено от правителството (към януари 2020 г.).
Налично финансиране	Не са определени конкретни източници на финансиране.
Потенциални източници на финансиране	Европейски глобализационен фонд, Фонд за модернизация, Кохезионените фондове, Фонд за справедлив преход, национални ресурси, Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие, както и определен процент от публичните постъпления от търговията на квоти на емисиите на възглероден диоксид.
Най-сериозните предизвикателства	1. Липса на конструктивен диалог, който включва всички въпроси и заинтересовани страни; 2. Липса на дългосрочна перспектива за промяна на българското общество и възприемане на устойчивото развитие в икономиката; 3. Лоша медийна прозрачност и свиване на гражданския сектор.
Ключови препоръки	1. Българското правителство следва да използва Европейския зелен пакт като двигател и най-добра възможност за напредък и развитие на цялата икономика; 2. България следва да предприеме стъпки за създаването на официална работна група/съвет, следвайки успешни такива примери, за да постигне съгласие относно дългосрочната цел на постепенна декарбонизация; 3. Следва да се предприемат стъпки, за да се изяснят финансовите въпроси, свързани с прехода и те да бъдат обвързани с конкретна дата за преструктуроране и закриване на възгледобива.

Показател	Стойност	Година	Източник
БВП на глава от населението (България)	7,980 евро	2018 г.	Евростат, условни разчети
БВП на глава от населението в Югозападния регион, в който се намира столицата, а също така Перник и Бобов дол	11,770 евро	2017 г.	Евростат, условни разчети
БВП на глава от населението само за област Кюстендил (в която се намира община Бобов дол)	4,096 евро	2017 г.	Национален статистически институт (НСИ) на България
БВП на глава от населението само за област Перник (в която се намира община Перник)	3,996 евро	2017 г.	Национален статистически институт на България
Дял на лигнитните и кафяви въглища в производството на електроенергия	40,4%	2018 г.	ENTSO-E 2019 (Европейска мрежа на операторите на преносни системи за електроенергия)
Работници в индустрията на лигнитните / кафяви въглища (България)	14,300	2016 г.	Доклад на Европейската конфедерация на профсъюзите за промишлените региони и политиките за изменение на климата (Европейска конфедерация на профсъюзите (ETUC), 2016 г., стр. 25)
Работници в индустрията на лигнитните/кафяви въглища в целия Югозападен регион	8,279	2016 г.	WWF България (екстраполация, стр. 152, въз основа на данни на НСИ)
Работници в индустрията на лигнитните/кафяви въглища само в областите Кюстендил и Перник (където се намират общини Перник и Бобов дол)	4,489	2016 г.	WWF България (екстраполация, стр. 152, въз основа на данни на НСИ)

Таблица 3: Важни показатели за България и за Югозападния регион

2.3.1 Въведение

Югозападният регион на България обхваща територията на Югозападния район за планиране. Настоящият анализ е насочен към област Перник. В нея се намира основната въгледобивна община – Перник, както и област Кюстендил, където е разположена община Бобов дол – другата основна въглищна община в рамките на фокуса на WWF.

И в двете общини се добиват лигнитни и кафяви въглища⁴⁰, като добивът започва да се развива в края на XIX в. в Перник. В продължение на десетилетия районът се превръща в двигател на индустриализацията и разрастването на въгледобива в България. Перник се превръща в най-индустриалният град в България преди Втората световна война и през комунизма, като градът е специализиран в производството на стомана, стъкло и има силно развит машиностроителен сектор. Бобов дол предоставя по-голямата част от електроенергията, необходима за промишлеността в Перник, а индустриалният растеж на района започва след Втората световна война.

Въгледобивът в Югозападния регион на България започва да намалява през 1980-те поради изчерпване на залежите. Към 1990-те въгледобивът сериозно запада. Още през 1970-те България започва усилено да развива другия регион за лигнитни въглища,



Обогатителната фабрика все още функционира, макар и под капацитета си. Изградена е през 1944 г. близо до подземната мина „Бабино“, която е закрыта в края на 2016 г.

Стара Загора, в югоизточната част на страната, който притежава значително по-големи залежи. Това допълнително усложнява ситуацията на областите Перник и Кюстендил. Постепенно от края на 1990-те, с преминаването от планова към пазарна икономика повечето промишлени предприятия в Перник и Бобов дол са приватизирани и практически прекратяват дейността си.

Понастоящем ТЕЦ „Бобов дол“ все още функционира под капацитета си, на около 20% от инсталираната си мощност. Последните подземни мини за кафяви въглища са закрити в края на 2018 г., като броят на работниците в отрасъла постепенно спада; същевременно три открити мини за лигнитни въглища все още продължават да работят, но също при много нисък капацитет.

Няма алтернативни инвестиции за диверсифициране на местната икономика и промишления сектор не е модернизирал с десетилетия. **Регионът става пример на несправедлив енергиен преход**, който нагледно показва тежките последици от липсата на планиране и пренебрегването на значението на новите промени в политиките за енергетика и климат.

От гледна точка на енергетиката, залежите на въглища в Югозападна България съставляват около 85% от залежите на кафяви въглища и 15% от залежите на лигнитни въглища в страната, включително залежите в двете други области от региона (София и Благоевград), в които въгледобивът е прекратен в края на 1990-те. На територия на Югозападна България съществуват две топлоелектрически централи (ТЕЦ) – ТЕЦ „Бобов дол“ в община Бобов дол и ТЕЦ „Република“ в община Перник, който произвежда повече топлинна отколкото електроенергия. И двата ТЕЦ произвеждат около 900 ГВт годишно, което се равнява на 2,5% от общото годишно производство на електроенергия в страната. Въглищата, които се използват за производството на електроенергия, съставляват само 5% от общия обем въглища, добити в България.

От икономическа гледна точка Югозападният район за планиране има най-голям БВП в България в сравнение с другите пет района в страната. Това се дължи на факта, че в него влиза София като столица. Според данни на Евростат⁴¹, БВП на Югозападния район за планиране на България е 24,741 милиарда евро през 2017 г., като районът допринася за около 49% от националния БВП от 51,663 милиарда евро. Но тази стойност е много по-малка за БВП на областите Перник и Кюстендил. Данните на НСИ⁴² за същата година показват, че Кюстендил генерира БВП от 500 милиона евро, от които 136 милиона евро са пряко свързани с въгледобива и промишлеността. За Перник съответните стойности са 482 милиона евро и 140 милиона евро.

Въгледобивът, промишлеността и производството на електроенергия нямат водеща роля в икономиката и на двете области. Промишлеността в Перник отговаря за една трета от местната икономика, докато секторът на услугите е два пъти по-голям. Една четвърт от икономиката на Кюстендил се дължи на въгледобива и промишлеността, като отново секторът на услугите е двойно по-голям. Според официалните статистически данни първичният сектор също се свива, а вторичният и третичният сектор и в двете области нарастват. Обобщените данни показват, че въгледобивът съставлява само малко над 1% от икономиката на Югозападния район за планиране.

На общинско ниво ситуацията е различна. **73% от икономиката на община Бобов дол се дължи на въгледобива, производството на електроенергия и свързаните с това промишлени подотрасли. В община Перник 28% от местната икономика се базира на въглищата, електричеството и промишлеността; като, взети заедно, тези подотрасли допринасят за около 48% от местната заетост в община Перник.**

Регионът на Югозападна България има потенциал да развива редица алтернативни икономически дейности, главно посредством съхраненото си културно и историческо наследство и запазената околна среда. Напомняме, че България е третата най-богата на биоразнообразие държава в ЕС и се отличава с висок дял защитени територии и зони от НАТУРА 2000. Голяма площ от територията е покрита с гори, а богатите водни ресурси, включително хидротермални източници, могат да се използват в селското стопанство и балнеологията. За съжаление, повечето от тези ресурси не се поддържат, а и местната икономика и третичният сектор като цяло не се развиват в тази посока.

Демографската ситуация в Югозападния район за планиране на България е малко по-добра отколкото в останалите пет района за планиране в страната, но отново това не се отнася за основните места на въгледобив. Така например в област Кюстендил, в която се намират мините на „Бобов дол“, населението е спаднало с почти 30% за по-малко от две десетилетия. Населението на област Перник спада с 8% през същия период.

Средното професионално образование е най-често срещаното ниво на образование в областите Перник и Кюстендил, в които по-голямата част от заетостта е в промишлеността. Наблюдава се нарастване на броя заети лица с висше образование в сравнение с 2013 г., което е сигнал за посоката, в която следва да се насочи образователната структура, за да подкрепи бъдещото развитие на двете области.

2.3.2 История и етап от процеса на преход в Югозападния регион на България

Национален контекст

За да противодейства на промените, които вече настъпват, България посочва в първоначалния проект на Националния план енергетика и климата 2030 г. (НПЕК), че националните залежи на въглища ще са достатъчни за производството на електроенергия през следващите 60 години. **В разрушителен опит да поддържа статуквото, България иска да добива тези залежи като местен източник на електроенергия, като твърди, че това е изключително важно за сигурността и независимостта на енергетиката в страната.** Същевременно изглежда очевидно, че България трябва да промени енергийната си система, зависима от въглища, особено в Югозападния район за планиране, в който въгледобивът е почти прекратен и трябва да гарантира, че местната икономика ще се трансформира в посока постигане целите на устойчивото развитие. Въпреки факта че понятието „справедлив преход“ започва да се припознава в България все повече и дискусиата на ниво министерства вече започна, все още се вижда липсата на дългосрочна визия и политическа воля за нейното популяризиране. Разясняването на проблема на всички заинтересовани страни и засегнатите общности е все още трудна задача за публичните органи в България, които предпочитат този въпрос да не се обсъжда широко и публично.

Друг съществен проблем е, че компетентните органи в момента са насочени към съхраняването на въгледобива в област Стара Загора, който регион е силно свързан с въглища и производството на ел. енергия. Това значително ги отдалечава от неблагоприятните сценарии, които настъпват в Югозападния район за планиране. Затова е изключително важно да се мобилизират и ангажират съответните заинтересовани страни, за да се създаде конструктивен диалог и да се изгради доверие около концепцията на справедливия преход. Подобно партньорство ще позволи на основните органи, вземащи решения, да се ангажират с концепцията на справедливия преход в България, това са: министрите на околната среда, енергетиката, труда и социалната политика, икономиката, регионалното развитие и финансите, но също така Министерски съвет и Народното събрание. На този етап е ясно, че концепцията за справедливия преход ще бъде включена в разработването на документите за стратегическо планиране на общинско и областно ниво в Югозападния район за планиране. Това са общинските планове за развитие на Бобов дол и Перник за периода 2020-2027 г., както и Областните стратегии за развитие на Перник и Кюстендил до 2030 г.

Местните избори, проведени през октомври 2019 г., показват, че повечето от лицата, вземащи решения, както и кандидатите, избягват да обсъждат постепенното преустановяване на въгледобива и справедливия преход. Но с подобно поведение България може да пропусне

възможността да използва потенциала на новия Фонд за справедлив преход.

Вече не става дума за това дали, а кога България ще закрие по-етапно въгледобива. Но основният въпрос си остава: ще бъде ли този преход безпроблемен и социално справедлив за област Стара Загора? Ще се предприемат ли стъпки за справедливо отношение към Бобов дол и Перник, в които преходът за момента реално е несправедлив. И двете общини са разчитали на въглища в продължение на десетилетия, като са движели напред икономическия растеж за сметка на общественото здраве, качеството на живот на местната общност и околната среда.

Контекстът на ЕС

През април 2019 г. България се оттегли в последната минута от присъединяване към въглищната платформа за региони в преход (CRiT), официално, поради европейските и местни избори. Действителната причина е, че присъединяването представляваше голям риск за политическите партии да изгубят гласоподаватели от двата въгледобивни региона в страната поради чувствителния въпрос за реструктуриране на производството на електроенергия от въглища, пренасочване на местната икономика към други стопански дейности и преминаване към други източници на енергия като ВЕИ. Фактът, че концепцията на справедливия преход продължава да е слабо позната в Стара Загора, най-големия регион за лигнитни въглища в страната, също допринася за отказа България да не участва в платформата.

По време на заседанията на Съвета на ЕС България обикновено не подкрепя нови амбициозни цели за климата, енергетиката и околната среда, както и тези свързани с декарбонизацията, поетапното закриване на въгледобива или разширяването на дела на ВЕИ. Българските политици все още се противят на напредъка и на мисълта, че България може да се развива по устойчив начин в бъдеще, а вместо това се присъединяват към политически коалиции срещу прогресивните политики за климата.

Контекстът на проекта на WWF „Региони отвъд въглищата“

Благодарение на систематичен процес, иницииран от WWF България в рамките на проекта „Региони отвъд въглищата“, концепцията на справедливия преход е включена в общественото обсъждане, като всички участващи заинтересовани страни приеха необходимостта от единен подход за работа с правителството. Това се потвърждава по време на първата национална кръгла маса относно справедливия преход, организирана в края на 2018 г. с всички заинтересовани страни - министерства, синдикати, природозащитни НПО-та и бизнеса. В бъдеще ще се проведат още обществени дискусии, целта на които е да окажат влияние върху политиките и съответните заинтересовани страни при формирането на националните цели и приоритети.

2.3.3 Предизвикателства

- » Спад на броя на населението и влошаване на качеството на образованието: и в двете области, Перник и Кюстендил, населението значително спада в периода 2001 – 2017 г., като средната възраст нараства по-бързо отколкото в останалата част от страната. Освен това структурата на образованието се влошава. Ако настоящата възраст и ниво на образование се запазят, на бъдещите инвеститори ще се наложи да разчитат на хора с основно и средно образование, което ще бъде сериозно предизвикателство за тях. Друго предизвикателство, което води до обезлюдяване на региона, е лошото качество на въздуха. Основен източник на прахови частици в атмосферата в област Кюстендил е сгуруотвалът на ТЕЦ „Бобов дол“, но и самата ТЕЦ също отделя емисии от прахови частици. Друг основен източник на регистрираното прекомерно замърсяване е изгарянето на твърди горива от домакинствата;
- » Отказ да се признае необходимостта от справедлив преход: липсва административна ангажираност и вземане на решения относно справедливия преход. Понастоящем кметицата на община Бобов дол е единствената ангажирана да намери решение. Основните участници от страна на държавата, т.е. Министерството на околната среда и водите, Министерството на труда и социалната политика и Министерството на енергетиката, не разглеждат темата на национално ниво;
- » Цени на електроенергията в България: очаква се цената на електричеството да поскъпне, тъй като стойността е почти замразена от 2010 г., докато същевременно разходите за производство на електроенергия са нараснали. Допълнителен фактор, който допринася за повишаването на цената на електричеството, е че новосъздадените компании в сектора на енергетиката ще се стремят към по-голяма възвръщаемост на капитала и по-високи доходи за служителите. Ако изкуственото замразяване бъде отменено и цената на електричеството бъде съобразена с действителните разходи за производството на електроенергия, общественият дебат относно справедливия преход ще се превърне в централен въпрос;
- » Лоша квалификация на работната сила: в отсъствието на ефективни мерки за повишаване на нивото на квалификация на работната сила, Югозападният район за планиране няма да може да разчита на специализиране във високотехнологичните индустрии и на въвеждане на иновации. Това ще ограничи потенциала му за развитие, като отрицателните демографски тенденции ще се запазят или ще станат още по-отчетливи в бъдеще. Работната сила от региона е тясно специализирана и е необходимо да се приспособи към пазара;
- » Нарастване на съкращенията във въгледобива: броят на съкратените работници във въгледобива през последните години варира между 100 до 500 души годишно.

2.3.4 Препоръки

Препоръки на национално ниво

- » Необходимо е да се определи законово обвързваща дата на постепенното закриване на добива на кафяви и лигнитни въглища;
- » Постепенното закриване на добива на кафяви и лигнитни въглища в България може да има успех единствено, ако бъде съчетано с привличане на стратегически инвеститори, които ще развият с приоритет устойчиви бизнес дейности върху възстановените и рекултивирани земи;
- » Необходим е пакет от данъчни облекчения и други мерки за привличане на инвеститори (напр. за привличане на висококвалифицирани работници, повишаване на квалификацията на служителите и др.), те следва да са насочени към общините, в които въгледобивът и свързаните с това отрасли са се развивали по-рано;
- » Необходимо е страната да се присъедини колкото се може по-скоро към европейските процеси, в рамките на които се оформят целите, политиките и финансирането, свързано с прехода към справедлива енергия, като например Платформата на ЕК „Въглищни региони в преход“;
- » България следва да отправи молба за незабавно преразпределение на средства в рамките на Европейските структурни и инвестиционни фондове в настоящия период, за да се даде предимство и да се насърчава справедливият преход и преобразуването на сектор енергетика. Следва да се идентифицират ясни, нови и устойчиви решения за въгледобива, като се изпълнят незабавни мерки за разрешаване на проблемите пред сектора, без да се чака началото на новия програмен период от 2021 г. в рамките на МФР (Многогодишна финансова рамка);
- » Необходимо е да се създаде Национален фонд за справедлив преход за развитие на нисковъглеродната икономика в рамките на националния бюджет с финансиране от различни източници, отделящи средства в него (напр. въгледобивните компании, ТЕЦ и част от постъпленията от Схемата за търговия с емисии на ЕС), подобно на примера на Гърция;
- » Необходимо е да се създаде фонд за задължителна рекултивация на земите в лошо състояние поради въгледобива, включително да се поеме ангажимент за намирането на инвеститори за бъдещото използване на такива земи;
- » Следва да се определи специализирана администрация, която да насърчава ефективното преминаване към технологии на производство на електроенергия от ВЕИ и енергийно ефективни мерки в домакинствата и индустрията;
- » Необходимо е да се въведат мерки, насочени към преквалификацията и социалното адаптиране към нови икономически сектори в интерес на служителите от въгледобива, които ще бъдат съкратени.



Една от последните функциониращи открити мини в Бобов дол, заедно с прилежащата ѝ инфраструктура

Препоръки на областно ниво

- » Необходимо е да се овластят областните администрации, за да могат да установят ключови инвеститори, и да предоставят подкрепа по време на процеса на инвестиране с акцент върху устойчивото развитие;
- » Необходимо е да се създаде координационен съвет за справедливия преход към областната администрация, който да оцени текущото състояние на всички видове територии, засегнати от въгледобива.

Препоръки на общинско ниво

- » Необходими са инвестиционни анализи, основани на местоположението, с приложени подробни териториални устройствени планове, за да могат ясно да се идентифицират възможностите за устойчиви инвестиции във вторичните и третичните икономически сектори;
- » Необходими са подробни анализи на разходите и ползите за всички инвестиционни предложения, които ще се изпълняват на общинска земя или за използване на безвъзмездна помощ за проекти, свързани с ВЕИ и технологическа модернизация на съществуващите типове алтернативни икономически дейности;

- » Необходими са обществени кампании за повишаване на осведомеността относно новите икономически възможности. Всички национални и местни целеви групи следва да бъдат активно включени, за да подкрепят прехода.

2.3.5 Заключение

Моноструктурната промишлена икономика на региона с години възпрепятства инвестициите в диверсифициране на местната икономика. Най-добрата възможност за региона е да премине към модел на устойчив икономически растеж, тъй като това ще преобърне тенденцията на обезлюдяване. Присъединяването към CRiT може да е първата стъпка за подпомагане и поддържане на страната в прехода ѝ отвъд въглища.

Квалификацията и преквалификацията на служителите е основен инструмент за укрепване и задържане на работната сила, както и за борба с ниските доходи и безработицата в региона. Отрицателният опит на Бобов дол не следва да се допуска в другите въгледобивни региони, нито в България, нито на друго място в Европа.

Успешният енергиен преход в Югозападна България изисква повече от просто мобилизиране на засегнатите общини да предприемат действия, за да убедят държавните институции да бъдат отговорни и активни. Необходимо е и членовете на местната общност да се включат в различни устойчиви икономически дейности.

Регионът като цяло има пълен обхват от алтернативни и устойчиви икономически дейности, които могат успешно да се развиват, но отсъства систематично разгръщане на потенциала в местната и областната икономика.



Тази ТЕЦ е изградена през 1951 г. и все още функционира. Тя осигурява централното отопление на град Перник.

3 Заключение и препоръки

Настоящият доклад разглежда четири примера на преход от въглищната зависимост в Европа. Документът обръща внимание на три региона в преход, по един в България (Югозападния), Гърция (Западна Македония) и Полша (Горна Силезия), като същевременно надгражда опита на Рурската област в Германия, която завърши постепенното закриване на въгледобива в края на 2018 г.

Всеки регион се отличава с особености, които оказват влияние върху конкретната ситуация и възможните решения за справедлив преход. Въпреки че БВП на Германия е много по-голям от този на останалите представени региони и неравенствата между тях варират, справедливият преход от въглища до 2030 г. може да бъде постигнат и в трите района. Предизвикателствата, пред които са изправени въгледобивните региони, често пъти силно си приличат. По тази причина може да се използват общи правила от настоящото проучване, приложими както за конкретните национални процеси, така и за развиването на европейските политики, които са представени в настоящите заключения.

Причините за западането на въгледобива в тези региони (с изключение на Гърция) не са били главно политически мотивирани до момента. В Германия и Полша западането се дължи основно на икономически фактори. Въглищата от Рурската област загубват конкурентоспособност на световните пазари още през 1960-те, а в Полша разходите за труда, реструктурирането в посока към пазарна икономика и необходимата дълбочина на въгледобива водят до западането на въглищата. Междувременно Югозападният регион в България страда от изчерпване на залежите още от 1980-те. Гърция е изключение, тъй като бързото западане на лигнитните въглища в енергийния микс на страната през последните години може да се дължи на промените в политиката на ЕС като например: Директивата за схемата за търговия с емисии на ЕС и въвеждането на по-строги норми за допустими емисии в Директивата за емисиите от промишлеността (ДЕП) и Референтния документ за големите горивни инсталации.

Масщабът на въздействието върху структурите на заетостта като цяло е съществен, но промяната протича в рамките на сравнително дълги периоди от време. В Рурската област над 600,000 души работят във въгледобива в началото на 1960-те, като броят им спада до 200,000 през 1970-те и стига до нула през 2018 г. Нито един от трите региона в преход не е изправен пред такава масова промяна, въпреки че

много вече са преминали през значими съкращения (през 1989 г. служителите във въгледобива в Полша наброяват около 400,000 в сравнение със само 80,000 днес) и сроковете за постепенното закриване на въгледобива наблизават.

И в четирите страни въгледобивната индустрия има относително малко въздействие върху националния БВП. Даже на регионално ниво, въздействието не е значително. В Югозападния регион на България въгледобивната индустрия отговаря за около 1% от БВП на региона, а в Силезия като цяло е по-малко от 6%. Обаче на местно ниво въздействието върху заетостта и относителния БВП може да бъде доста високо (73,5% от местния БВП на община Бобов дол). За разлика от тях добивът на лигнитни въглища в Западна Македония съставлява една трета от икономиката на региона.

В два от трите региона в преход се очаква безработицата да нарасне неимоверно, освен ако не бъдат изпълнени проактивни политики за справедлив преход. Вече са налице масови съкращения в Югозападния регион на България, а в Западна Македония безработицата е стигнала колосалното равнище от 27%, а от тях 62% са младите хора. В отсъствието на политики за разрешаване на проблема с образователната структура и осигуряване на необходимата подкрепа, справедливият преход остава само мечта.

Силезия е най-индустриализираният регион в Полша, като има вторият по големина дял на БВП сред регионите в страната. Но въпреки че общото равнище на безработица е ниско, като преходът е малко вероятно да доведе до голяма обща промяна в това, местните общности са изправени пред големи рискове поради съкращения във въгледобива, оставени без управление и подкрепа, главно защото политиките на централно ниво отказват да признаят неизбежната промяна.

Отказът да се приеме промяната в полза на укрепване и опити за съхранение на статуквото е проблем във всички региони в преход. В област Рур такава политика забавя неизбежния преход, като значително повишава разходите. Чак през 2007 г. Рур се решава да сложи край на субсидиите за въгледобива. Германските данъкоплатци се оказват принудени да подкрепят преход, проточил се 60 години и възлизащ между 150 и 340 милиарда евро.

Другите три региона в преход в настоящото проучване не разполагат със срок от 60 години, за да осъществят промяната или със средствата на разположение на Рурската област. Необходимостта да се разреши спешно кризата с климата, както и икономиката в региона, означава, че регионите трябва да извършат окончателен и качествен скок към устойчива икономика до 2030 г., като прекратят въгледобива през следващото десетилетие.

3.1 Препоръки към политиките

Преходът от зависимостта от въглищата не е невъзможна задача, но изисква целенасочени, прозрачни и решителни политики за осъществяването на справедлив преход. Всеки от регионите се различава сам по себе си и те са изправени пред различна действителност, но предизвикателствата пред тях са сходни. Пет общи препоръки могат да бъдат изведени като изводи от настоящото проучване и да бъдат използвани за да подпомогнат изпълнението на успешния справедлив преход. Тези препоръки и последиците от тях са представени по-долу в контекста на политиките на европейско ниво, въпреки че те се отнасят за всички региони и следва да се прилагат и на национално, и на местно равнище.

1. Определяне на възможно най-ранна дата за окончателен отказ от въглищата, последвана от изготвянето на съгласувана и консенсусна визия и стратегия за излизането от икономическата и енергийна зависимост от тях.

Докато заинтересованите страни, притежаващи ресурсите, като например компаниите, политиките и синдикатите, изразходват време и пари да защитават статуквото, не може да се очаква промяна и регионите няма да имат правомощията да планират ново, устойчиво и благоденстващо бъдеще. Вместо това преходът ще се проточи и ще бъде скъп, като директният отказ за промяна може да доведе до безконтролни загуби на работните места и социално опустошение.

Примерът на Рур подчертава отрицателните последици на отказа да се приеме неизбежния край на въгледобива и на опитите да се поддържа обреченото статукво. Запазването на въгледобивната индустрия и откриването на нови, нерантабилни мини изисква използването на субсидии, като в крайна сметка това ще струва милиарди на данъкоплатците. Ако не се следва такава политика, въгледобивът ще спре много по-рано, а икономическата диверсификация би се ускорила значително.

Ще допуснат ли другите региони в Европа същата грешка?

В Перник и в Бобов дол в България съкращенията на служителите ще продължат и ще доведат до катастрофални социални последици, освен ако не бъде изпълнена проактивна политика за справедлив преход. За съжаление, в настоящия проект на Националния план енергетика и климат 2030 г. (НПЕК)⁴³ се твърди, че залежите на въглища могат да се използват още 60 години за производството на електроенергия, което напомня за подхода на Германия, но при отсъствието на същите финансови ресурси, за да се смекчат неизбежните последици.

В Полша наблягането върху последователни подобрения на ефективността на въгледобива води до повишаване на разходите за евентуалния преход, като го забавя. Само за периода 2007 – 2015 г. финансовата подкрепа за въгледобивната индустрия възлиза на общо над 15,6 милиарда евро, докато същевременно по-малко от 6 милиарда евро са изразходвани за инвестиции във ВЕИ.

За разлика от България и Полша, гръцкото решение да се закрие постепенно добива на лигнитни въглища до 2028 г. най-късно, обявено през септември 2019 г., е положителна крачка в правилната посока. Прекалено рано е за изводи относно въздействието на решението, но то несъмнено ще окаже натиск върху националното правителство, областните и общинските власти, синдикатите, енергийните компании и НПО-та, както и останалите заинтересовани страни да се ангажират със справедливия преход, като същевременно това ще даде сигурност на инвеститорите.

Освен това се увеличават призивите на политическо ниво за ограничаване на финансовите средства за страни, които не приемат открито и ясно прехода. Президентът на Франция Емануел Макрон призова финансирането на справедливия преход да бъде достъпно единствено за страните, поели ангажимент към целта за климатична неутралност. В отражение на това, новият Механизъм за справедлив преход започва да свързва отпускането на средства с ангажираността с прехода, като много ясно посочва „преобразуването или затварянето на съоръжения за добив на изкопаеми горива или други дейности с висок интензитет на емисии на парникови газове“. Механизмът може да продължи да развива правилата в тази посока.

2. Осигуряване на гаранции, че сроковете и стратегията за заместване на въглищата се основават на висококачествен и количествен анализ, с ясен ангажимент за устойчивото ѝ постигане.

Сроковете и стратегиите, включително на регионално и общинско ниво, са ключови за осъществяването на прехода, като гарантират сигурност на инвеститорите и насочват промяната в правилната посока. За да бъдат ефективни следва да бъдат разработени с участието на всички заинтересовани страни на местно, регионално и национално ниво, и да почиват на количествен, прозрачен и обективен анализ. Следва да бъдат формулирани с цел постигане на истинска устойчивост на околната среда, за да се гарантира, че преходът е траен и в посока постигане целите на ЕС за климата.

Концепцията на справедливия преход се обсъжда широко на европейско ниво, но все още е до голяма степен непозната, освен сред най-засегнатите като например хората в Югозападния регион на България. Липсата на дългосрочна визия и политическа воля е очевидна, като съществуват много затруднения пред разясняването на предизвикател-

ството на съответните заинтересовани страни и засегнати общности. Но и това може да се промени след като справедливият преход бъде включен в документите за стратегическо планиране на общинско и областно ниво (Общинските планове за развитие на Бобов дол и Перник) и Областните стратегии за развитие до 2030 г. на областите Перник и Кюстендил. Няма още подготвени документи за Стара Загора, най-големият въгледобивен регион в България.

Ситуацията в Гърция продължава да е по-обещаваща. „Пътната карта за преход на област Западна Македония след лигнитните въглища“ показва количествено, че изграждането на двете нови планирани електроцентрали на лигнитни въглища просто не може да компенсират работните места и БВП на региона, които ще бъдат загубени поради извеждането от експлоатация на съществуващите електроцентрали на лигнитни въглища. Същевременно вливането на сума, която е по-малка отколкото разходите по изграждането на тези две нови електроцентрали, в 12 устойчиви икономически дейности ще съживи икономиката на региона, като открие почти двойно повече работни места и доведе до двойно по-голям БВП. След представянето на този анализ и може би насърчена от обявяването на закриването на въгледобива до 2028 г., Световната банка проучва в момента потребностите на прехода в Западна Македония.

Въпреки това, в отсъствието на ясен принцип на устойчивост в центъра на политиката на справедлив преход, все още се полагат усилия за включването на проекти за улавяне, съхранение или използване на въглерод от „чисти въглища“ в плана за преход на Западна Македония, като същевременно гръцкото правителство е взело решение да закрие постепенно добива на лигнитни въглища до 2028 г. Това поражда риска от загуба на време и средства за зле прикрити опити да се запази статуквото.

3. Гарантиране на адекватна, целенасочена финансова и политическа подкрепа за прехода, като се използват европейски и национални фондове за неговото финансиране.

В Рур „Програмата за развитие“ на региона осигурява интегриран подход към преобразуването на региона въз основа на социално отговорен преход и промяна на заетостта. Програмата допринася за стабилизиране на населението, икономически растеж и евентуално създаване на голям университетски център, което подчертава значението на целевата инфраструктура и образованието като ключови елементи на успешния преход. Адекватната финансова подкрепа и благоприятната политическа среда, устойчива на политическите промени в дългосрочен план, са ключови, за да се осигури развитието на инфраструктурата и необходимите „меки“ социални програми за улесняване на прехода. Трябва да се осигури едновременно финансова подкрепа от ЕС и от националния бюджет, но публичното финансиране само по себе си няма да е достатъчно, за да осигури мащаба на необходимите инвестиции за

осъществяване на прехода. Инвеститорите се нуждаят от сигурност, която, като такава сигурност на посоката е задължително условие, за да могат регионите да привлекат необходимите частни инвестиции.

В Гърция, въпреки обявяването на постепенното закриване на въгледобива, все още липсва ясна структура на управление и конкретен план за справедлив преход. Липсата на връзка между НПЕК на Гърция и плановите за справедлив преход, разработвани от екипа на Световната банка, ще доведат до объркване, а не сигурност, необходима на инвеститорите. Това, което ще разреши проблема, е дългосрочен генерален план, разработен с участието на съответните министерства, областни и общински власти, представители на населените места с добив на лигнитни въглища, местните заинтересовани страни, синдикатите, НПО-та и Държавната електрическа компания.

Освен това въпреки наличието на гръцки Фонд за справедлив преход, той се попълва единствено от 6% от публичните постъпления от продажбата на емисии в рамките на Схемата за търговия с емисии на ЕС. За да се посрещне необходимостта от инвестиции и да се осигури финансова сигурност за изпълнението на амбициозни планове за преход на региона, следва да се идентифицират по-целенасочени източници на публично финансиране заедно със съществуващата програма за финансова помощ на ЕС и новия Фонд за справедлив преход.

За разлика от Гърция, в Полша се вижда необходимостта от ясни политики в подкрепа на прехода. Въпреки сравнително големите инвестиции в Силезкото войводство (благодарение на националния приоритет за структурни инвестиции в региона и създаването на Специална икономическа зона), отсъствието на ясно политическо решение за постепенно закриване на въгледобива единствено укрепва застоялата и скъпа настояща структура.

4. Създаване на реална икономическа диверсификация и подкрепа за алтернативите

Примерът на Рурската област показва рисковете от очакването на отделните големи индустрии да запълнят празнотите в заетостта, оставени от енергийната трансформация. Комбинациите от по-малки компании и индустрии осигурява устойчивост на икономическите промени, като големите икономически сътресения оказват по-малко въздействие върху цялостната заетост и БВП. Междувременно университетите и други водещи институции могат да осигурят стабилност на регионите, като способстват диверсификацията. До средата на 1960-те в Рурската област не е имало нито един университет; сега това е университетски център.

Учебните заведения са особено полезни и инвестицията в тях е често пъти най-устойчива, но тя се връща чак в средносрочен план. Дългосрочните стратегии позволяват всичко това да бъде отчетено и пълноценно използвано. Така например в „Пътната карта за прехода в

Западна Македония“ се посочва по какъв начин планираният преход към по-разнообразна икономика, основана главно на първичния и вторичния сектор, ще замени изгубените работни места и благосъстояние по-ефективно отколкото изграждането на нови електроцентрали на въглища.

5. Ангажиране на всички заинтересовани страни в процеса на преход, особено тези на местно ниво

Благодарение на социалния диалог в Германия, който осигурява гаранции и субсидии, постепенното закриване на добива на антрацитни въглища е смекчено и става възможно ранното пенсиониране на голям брой работници. Но неуспешното ангажиране на по-широката общност означава, че служителите на по-малките компании, свързани с мините, често пъти са по-силно засегнати от постепенното закриване на въгледобива.

Участието на местните заинтересовани страни може да определи дали преходът е успешен или се забавя, среща съпротива или излиза извън релси. Ако местните заинтересовани страни и общности участват и са ангажирани в прехода, те по-скоро ще повярват на стратегиите и ще подкрепят изпълнението им. Местните общности имат безспорно най-добра представа за потребностите и желанията си, даже ако самите те не разполагат с ресурсите или експертния опит да ги осъществят. Изключването на местните общности ще доведе до риск от пропускане на съществена информация и може да бъде в основата на съпротивата срещу промяната, като е възможно да доведе до смяна на правителството и провал на бърз и справедлив преход.

Ролите на всички заинтересовани страни следва да бъдат ясно определени. Гражданското общество може да предостави съвет, експертен опит и ясно представителство на разпръснатите, но важни обществени интереси. Традиционните индустрии имат интерес да поддържат статуквото, но често пъти притежават и ресурсите, съществени за реализирането на прехода (главно в Гърция, където ДЕК притежава по-голямата част от поземлените ресурси, необходими за прехода).

Силата на местните заинтересовани страни не бива да се подценява. Кметовете са основни заинтересовани страни в процеса на справедливия преход. Те са изпълнители на трансформацията; на политическо ниво те са най-засегнатите от постепенното закриване на добива на въглища, но същевременно имат капацитета да проправят път на промяната, при наличие на благоприятни финансови и институционални условия.

Най-накрая, за да се ангажират всички заинтересовани страни, правителствата трябва да зададат ясна посока. В този контекст обсъждането и изпълнението на прехода трябва да почива на ангажимента да се закрие постепенно въгледобива и на промяна към устойчива и неутрална по отношение на климата икономика.

3.2 Последици за политиките на ЕС

Във всяка от отделните глави за регионите са представени по-конкретни препоръки за осигуряване на справедливия преход на национално и регионално ниво. Последиците за политиката на ЕС са обсъдени по-подробно по-долу. Макар че се поставят акценти върху конкретни политики и инициативи, петте препоръки по-горе могат и следва да се прилагат за всички относими политики на ЕС.

Платформата „**Въгледобивни региони в преход**“ (CRiT) е създадена през декември 2017 г. Тя се стреми да събере заедно всички свързани заинтересовани страни, за да насърчи споделянето на знания и обмена на опит относно прехода във въгледобивните региони на ЕС. Целта е да се осигури подход отдолу-нагоре и техническа подкрепа на въгледобивните региони, които развиват проекти за справедлив преход.

Платформата CRiT е стъпка напред на ЕС в подкрепата на въгледобивните региони в преход. Но платформата се сблъсква с няколко проблема:

- » Липса на прозрачност при подготовката на стартирането ѝ и липса на яснота относно правомощията ѝ;
- » Липса на приобщаване и отсъствие на консултиране със заинтересованите страни в пилотните региони;
- » В някои от регионите не е обявена покана за набиране на проекти по прозрачен път, а вместо това подборът е извършен без връзка с която и да е било от първостепенните цели;
- » CRiT рискува да бъде насочена към глуха линия от замърсяващите и неикономични технологии за „напреднало производство на въглища“ като например улавянето и съхранението на въглерод, които вече са били отхвърлени от сектора;
- » Не е обсъждана целева дата за преминаването на ЕС отвъд въглищата на което и да е от заседанията.

След като НПО-та се ангажират активно, определени подобрения могат да бъдат отчетени по отношение на CRiT. Това става особено очевидно след създаването на секретариат, който предоставя подкрепа на регионите и внася официален характер на процесите на платформата. За разлика от националните екипи, които продължават да бъдат относително неясни, да се отличават с лоша комуникация, липса на формални структури и в някои случаи изключване на заинтересованите страни, Платформата е много по-прозрачна и достъпна в обществен план и посочва по-ясно, че преходът следва да доведе до намаляване на емисиите в

съгласие с целите на ЕС. WWF, заедно с кампанията „Европа отвъд въглищата“, допринасят със „Седемте златни правила за планиране на справедливия преход“⁴⁴, като предоставят добри насоки.

Новият **Механизъм за справедлив преход** представлява истинска възможност Европа да осигури част от финансовата подкрепа и необходимата рамка, за да могат уязвимите региони да осъществят справедливия преход към икономика, която е неутрална по отношение на климата. Но за да може действително да се реализира справедлив преход, той следва да включва препоръките към политиките, посочени по-горе, а именно:

1. Необходимо е да се даде мандат за посочването на дата за постепенно прекратяване използването на изкопаеми горива, включително въглищата, преди 2030 г., заложено във всички териториални планове за справедлив преход

За да може преходът наистина да се развива напред и да се гарантира, че ограничената налична подкрепа от ЕС се използва по оптимален начин, следва да се предоставя подкрепа само там, където е налице ясна ангажираност с прехода. Необходимо е ЕС да се вслуша в предупреждението на Президента Макрон, че страните, които не се ангажират с целите на ЕС, не следва да получават помощ за постигането им. Добре е, че предложението на Европейската комисия за Фонд за справедлив преход обвързва усвояването на съответните средства от държавите – членки с представяне на очаквания процес на преход към неутрална по отношение на климата икономика. Това трябва да бъде в съответствие с целите на Националните планове енергетика и климат 2030 г. и други съществуващи планове за преход и поставяне на срокове за преустановяване или редуциране на дейности като добива на въглища или производството на електроенергия от изгаряне на въглища. Предложението все още не дава изрично мандат за дата за постепенното закриване на въгледобива, което, както се вижда от примера на Германия, служи като катализатор на процеса на справедлив преход.

Също така е добре, че новото предложение изисква развиването на териториални планове за справедлив преход на ниво NUTS 3. Това е истинска стъпка напред, но такива планове следва да бъдат в съгласие с постигането на неутралност по отношение на климата най-късно до средата на века. По този начин те не следва да включват инвестиции в изкопаеми горива и трябва да включват срокове за постепенното преустановяване на използването на изкопаеми горива. Само по този начин ще може да се предостави сигурност на политиките, необходима за осъществяването на прехода.

Настоящото предложение ще позволи инвестициите в природен газ да се финансират в рамките на стълба „Гаранцията InvestEU“. Инвестициите в изкопаеми горива трябва да бъдат изключени и от трите стълба, за да може да се ускори прехода, като регионите получат възможност да извършат скок напред към устойчиво и процъфтяващо бъдеще.

2. Механизмът за справедлив преход сам по себе си няма да е достатъчен за осъществяването на справедлив преход

Само 7,5 милиарда евро от новия бюджет на ЕС от Механизма са насочени към Фонда за справедлив преход. Стремешът към набиране на 100 милиарда евро към Механизма за справелив преход се основава на мобилизирането на националните публични и частни инвестиции в подкрепа и реализация на териториалните планове за справедлив преход.

Следователно Механизмът трябва да бъде допълнен от още финансова помощ от националните бюджети и държавите членки трябва да създадат благоприятна политическа среда, за да могат инвеститорите да подкрепят прехода. Държавите членки не следва да се противопоставят на прехода и следователно е необходимо да прекратят субсидиите за изкопаеми горива и да съобразят националните политики с прехода.

3. Разпределението на средствата сред държавите членки следва да бъде по-справедливо и съобразено със спешните потребности

Настоящото предложение на Европейската комисия предлага съществени средства на държавите членки, които не са се ангажирали с постепенното закриване на въгледобива (Полша, Румъния, Чехия, България), са определили далечни дати за постепенно преустановяване на въгледобива (напр. Германия) или не се отличават с голяма зависимост от изкопаемите горива (напр. Франция). В същото време се предлага много по-малка сума на Гърция, която неотдавна пое смело ангажимента да изведе от експлоатация постепенно всичките си съществуващи електроцентрали на лигнитни въглища до 2023 г. и цялостно затавяряне до 2028 г. Методът на изчисляване на разпределението на средствата между държавите членки следва да възнаграждава ранните действия, като по този начин предоставя необходимите стимули на другите държави да последват примера и като отпуска средствата там, където са най-спешно необходими.

4. Необходимо е да се проверява внимателно подкрепата за съществуващите инсталации и големите енергийни компании

Опитите за включване на проекти, свързани с финансиране на големи компании, трябва да се проверяват внимателно. Изискването за обосноваване на включването на такива инвестиции в териториалните планове за справедлив преход е добро, но обосновката трябва да бъде изработена спрямо оценка на съответните ползи от инвестиране в много на брой по-малки бизнеси. Във всички случаи инвестициите следва да бъдат в подкрепа на устойчивата диверсификация.

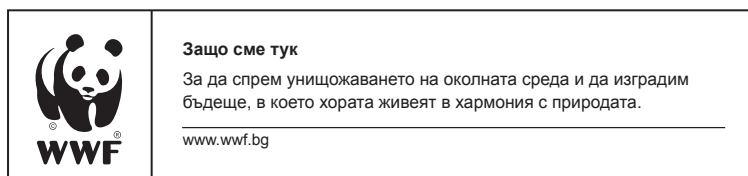
Механизмът също така позволява, в обосновани случаи, инвестиции в съществуващите промишлени съоръжения. Условието инвестициите да допринасят за прехода към неутрална по отношение на климата икономика до 2050 г. и да водят до стойности доста под съответните референтни стойности, установени за безплатно разпределяне на квоти, е добро, но все още остава да се определи какво означава „доста под“. Само инвестиции, които водят до реална промяна за намаляването на емисиите, следва да са позволени – постепенните подобрения няма да са достатъчни и излизат като цяло по-скъпо отколкото инвестирането в промяна, водеща до пробив.

5. В процеса на развиване и изпълнение на териториалните планове за преход следва да участват всички заинтересовани страни

Представителите на местната общност и гражданското общество трябва да бъдат включени заедно с другите заинтересовани страни, като се отчитат рисковете от конфликт на интереси. Като се гради върху опита на националните екипи в рамките на CRiT, е важно да се определят ясно ролите и капацитета за вземане на решения на всеки от партньорите. Това следва да се направи публично достояние за целите на прозрачността, заедно с всички други документи в рамките на процеса.

Списък на референтни източници

1. Световният енергиен съвет (СЕС) определя енергийният преход като „дългосрочна структурна промяна“ в системата на енергетиката (вж. Hauff J.; Bode, A.; Neumann, D.; Haslauer, F. (2014) Global Energy Transitions, публикувана от СЕС).
2. ЕК (2018). Чиста планета за всички европейци - Европейска стратегическа дългосрочна визия за просперираща, модерна, конкурентоспособна и неутрална по отношение на климата икономика.
3. Пак там. Три европейски региона имат равнище на заетост от над 1% в отрасли, които се очаква да западнат (миннодобивната промишленост в Североизточна Шотландия, Силезия и Югозападна Олтения), но много други региони имат индустрии, които ще преминат през значително преобразуване в посока към ниски емисии.
4. „Голяма мазна гръцка продажба на лигнитни въглища гори политиките за климата на ЕС“, WWF Гърция, февруари 2019. Вж. <https://www.wwf.gr/en/news/2210-bigfat-greek-lignite-sale-burns-eu-climate-policies>
5. Декларация от Силезия за солидарност и справедлив преход. Рамкова конвенция на ООН за изменението на климата, Катовице, Председателство на 24-та Конференция за изменението на климата, декември 2018 г. Достъпна тук: https://cop24.gov.pl/fileadmin/user_upload/Solidarity_and_Just_Transition_Silesia_Declaration_2_.pdf
6. ЕС (2018). Директива 2018/410 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2018 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоэффективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции, и на Решение (ЕС) 2015/1814
7. Европейски парламент (ЕП) (2018 г.) Междинен доклад относно Многогодишната финансова рамка за периода 2021 – 2027 г.: позиция на Парламента с оглед на постигането на споразумение (COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0358_EN.html)
8. Вж. <https://regionsbeyondcoal.eu/2nd-forum/>
9. Розенкранц, Г. (2018). „Въглищата: задънена улица. Защо въглищата нямат бъдеще.“ Доклад, изготвен за WWF Германия / Лихтблик. <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Lichtblick-Kohlereport-eng.pdf>
10. Далбек, Е.; Гертнер, С. (2019 г.). Справедлив преход за регионите и поколенията, опитът от структурната промяна в Рурската област. Доклад, изготвен за WWF Германия. https://regionsbeyondcoal.eu/wp-content/uploads/2019/02/2019_01_15_Just-Transition-for-regions-and-generations.pdf
11. Fischer, K.; Haerder, M.; Knaup, H. (2019). Das gefährliche Versprechen. Публикуван във „Виртшафтсвохе“
12. Далбек, Е.; Гертнер, С. (2019 г.). Справедлив преход за регионите и поколенията, опитът от структурната промяна в Рурската област. Доклад, изготвен за WWF Германия. https://regionsbeyondcoal.eu/wp-content/uploads/2019/02/2019_01_15_Just-Transition-for-regions-and-generations.pdf
13. Розенкранц, Г. (2018). „Бъдеще за Лужица. План за структурни промени за въгледобивния регион Лужица“. Доклад, изготвен за Agora Energiewende. https://www.agoraenergiewende.de/fileadmin2/Projekte/2017/Strukturwandel_Lausitz/Agora_Impulse_Structural_Change_Plan_Lusatia_EN_WEB.pdf
14. Евростат, данни за 2017 г. <https://bit.ly/2RNKE20>
15. Евростат, данни за 2017 г. <https://bit.ly/2ld954j>
16. Гръцка статистическа служба (ELSTAT), данни за 2016 г. <https://bit.ly/2Nu7duj>
17. Евростат, данни за 2018 г. <https://bit.ly/2LyV9p1>
18. Обща класификация на териториалните единици за статистически цели
19. Раволис, А. (2016 г.). „Пътна карта за прехода на област Западна Македония след лигнитните въглища“. Доклад, изготвен за WWF Гърция.
20. Евростат, данни за 2018 г. <https://bit.ly/2LI3WVR>
21. Проект на Националния план в областта на енергетиката и климата на Гърция, 2019 г. (превод на ЕК) <https://bit.ly/2FdDiiy>
22. За повече информация, вж. www.regionsbeyondcoal.eu
23. Силезия е наименованието на войводството (областта), но също така на историческия регион Силезия, който понастоящем се простира и до Чехия. Горна Силезия е наименованието на исторически регион, който съставлява част от Силезия, като терминът традиционно се използва за описването на промишлената част от Силезкото войводство (напр. Горносилезки промишлен регион (на полски език: GOP: Górnośląski Okręg Przemysłowy).
24. Област, управлявана от „войвода“ (Областен управител) в няколко страни от Централна и Източна Европа.
25. Буковски, М; Снегочки, А.; Ветманска, З. (2018 г.). „От реструктуриране към устойчиво развитие. Примерът на Горна Силезия“. Доклад, изготвен за WWF Полша. https://regionsbeyondcoal.eu/wp-content/uploads/2019/02/2018_11_From_restructuring_to_sustainable_development_The_case_of_Upper_Silesia-1.pdf
26. Съвместен изследователски център (СИЦ). Научен доклад за политиката.(2018 г.). „Въгледобивните региони на ЕС: възможностите и предизвикателствата в бъдеще“ <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/euro-scientific-and-technicalresearch-reports/eu-coal-regionsopportunities-and-challenges-ahead>
27. Програма за въгледобивния сектор в Полша, Министерство на енергетиката. (2018 г.). <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/program-dla-sektora-gornictwa-weglakamiennego-w-polsce>
28. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-ogornictwie-wegla-kamiennego-w-latach-2007-2015.html>
29. Централна статистическа служба
30. Програма за Силезия и насока Силезия 3.0 (Kierunek Śląskie 3.0) – стратегии за региона
31. Śląskie Voivodeship in Figures (2019 г.) (Силезкото войводство в цифри)
32. Според проекта на НПЕК, представен пред ЕК през декември 2019 г., приложение 2, стр. 69: <https://www.gov.pl/attachment/5731648bd683-4f1f-9676-e7102660dc6e>
33. <http://www.caneurope.org/publications/press-releases/1686-first-auction-of-polishcapacity-mechanisms-sinks-billions-of-eurosinto-subsidising-the-country-s-addiction-to-coal>
34. Буковски, М; Снегочки, А.; Ветманска, З. (2018 г.). „От реструктуриране към устойчиво развитие. Примерът на Горна Силезия“. Доклад, изготвен за WWF Полша.
35. Пак там
36. 'Kierunek Śląskie 3.0. Programu rozwoju wewnętrznego województwa śląskiego do 2030', 2017 г., както е описан в изследването на „Полската зелена мрежа“ (2019 г.) „Справедливият преход на Силезия. Предизвикателствата от социална гледна точка – анализ и препоръки“.
37. Wójcik-Jurkiewicz M., Ingram T., Emerling I. (2018). Valuation of the cost of replacing a job in mining with an equivalent job in another sector in the process of transformation of mining regions in Poland. („Оценка на разходите за смяна на работна позиция в минното дело с еквивалентна позиция в друг отрасъл в процеса на преобразуване на въгледобивните региони в Полша“) Доклад, изготвен за Полската миннодобивна група.
38. Буковски, М; Снегочки, А.; Ветманска, З. (2018 г.). „От реструктуриране към устойчиво развитие. Примерът на Горна Силезия“. Доклад, изготвен за WWF Полша.
39. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_50
40. Според българската класификация кафявите въглища имат по-висока калоричност (2500 – 5000 kcal) отколкото лигнитните (1200 – 2000 kcal).
41. Евростат, данни за 2017 г. <https://bit.ly/2ld954j>
42. НСИ, 2017 г. <http://www.nsi.bg/en/content/5493/gdp-regions>
43. във варианта от 20 януари
44. <https://beyond-coal.eu/2019/07/15/sevengolden-rules-for-open-and-inclusive-justtransition-planning-at-the-regional-level/>



Подкрепете WWF:

IBAN: DE06 5502 0500 0222 2222 22

Bank für Sozialwirtschaft Mainz

BIC: BFSWDE33MNZ

WWF Германия

Райнхардтштрассе № 18

1 0117 Берлин | Германия

Тел. +49 (0)30 311 777 700

Факс: +49 (0)30 311 777 888