

Интегриране на производителите на електроенергия с дългосрочни договори на пазара

Автор: Калоян Стайков

Редактор: д-р Десислава Николова

Дата: 23.06.2016 г.

Съдържание

Увод.....	4
1. Дългосрочни споразумения за изкупуване на електроенергия.....	4
1.1. Опитът на Унгария	5
1.2. Опитът на Полша.....	7
1.3. Сходни проблеми, различни резултати.....	7
2. Пазарно интегриране на ВЕИ производители.....	8
2.1. Механизми за подкрепа	9
2.1.1. Преференциални цени (FiT).....	9
2.1.2. Преференциални премии (FiP).....	10
2.1.3. Зелени сертификати	11
3. Ситуацията в България	11
Изводи и препоръки.....	13
Източници.....	16

Съкращения:

ВЕИ – възобновяеми енергийни източници

ЕК – Европейска комисия

ЕС – Европейски съюз

КЕВР – Комисия за енергийно и водно регулиране

НЕК – Национална електрическа компания

СИЕ – споразумение за изкупуване на електроенергия

ТЕЦ – топлоелектрическа централа

FiP – Feed-in Premium

FiT – Feed-in Tariff

MVM - Magyar Villamos Művek Zrt. - държавното дружество за търговия на едро с електроенергия в Унгария

PSE - Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. – държавният оператор на електропреносната мрежа в Полша

Увод

През последните две години бяха предприети редица мерки в сектор „Електроенергетика“, които бяха насочени както към стабилизирането му, така и към постигане на по-голяма степен на пазарна либерализация. Те включват старта на Българската независима енергийна борса от началото на 2016 г., увеличаването на т.нар. надбавка за задължения към обществото, така че да отрази по-пълно разходите, свързани с изкупуването на електроенергия по преференциални цени, създаване на фонд „Сигурност на електроенергийната система“ и др.

Въпреки това някои ключови въпроси, свързани с либерализацията, предстои да бъдат решени в следващите години. Сред тях е създаването на реална конкуренция между производителите на електроенергия на свободния пазар, като за тази цел е необходимо да се премахне функцията „единствен купувач“, изпълнявана от обществения доставчик НЕК. За да е възможно това, е необходимо да бъде избран модел за интегриране на производителите с дългосрочни договори и преференциални цени на пазара. От този модел се очаква едновременно да засили конкуренцията между пазарните участници без изкривяване на пазарните взаимоотношения и да спазва ангажиментите към тези производители, произтичащи от дългосрочните им договори, като в същото време не нарушава европейските изисквания за допустима държавна помощ.

Проблемите, пред които е изправен българският електроенергиен сектор, не са строго специфични и редица страни членки на ЕС вече са се сблъскали с тях. Така например вече има опит както с доброволното, така и с насилственото прекратяване на дългосрочни договори за производство на електроенергия от ТЕЦ в Полша и Унгария, чиито опит може да бъде използван. Редица страни в ЕС също променят както условията по вече действащи механизми за подкрепа на ВЕИ производители, така и самите механизми, като ги заменят с други такива. ЕК също публикува преглед на добрите практики при стимулирането на тези производители в края на 2013 г., който може да се използва.

В следващата си част анализът разглежда опита на Унгария и Полша след присъединяването им към ЕС и нотифицирането на ЕК за наличие на държавна помощ за производители на електроенергия от ТЕЦ. Въпреки че двете страни имат сходни проблеми, подходът към разрешаването им е различен, което води и до различни ефекти както за електроенергийните сектори в двете страни, така и за икономиките им като цяло.

След това е разгледан действащият механизъм за подпомагане на ВЕИ производители в България и насоките за интегрирането на тези производители на пазара, които ЕК отправя към страната. Направен е кратък преглед на възможностите за промяна и техните силни и слаби страни. Трябва да се отбележи, че няма идеален механизъм за подкрепа, тъй като неговото действие както по отношение на производителите, така и по отношение на ефектите му върху пазара зависи повече от самите параметри на помощта и по-малко - от самия механизъм.

1. Дългосрочни споразумения за изкупуване на електроенергия

Развитието на правилата за либерализиране на електроенергийния сектор в ЕС, а също и за допустимите механизми за предоставяне на държавна помощ, оказват сериозно влияние върху новите страни членки, присъединени през 2004 и 2007 г. Тъй като в тези страни съществуват различни непазарни практики при присъединяването им, те са изправени пред намиране на пазарни механизми, които едновременно:

- да интегрират производителите в новата пазарна среда,
- да спазят договорните им ангажименти към частни компании, например тези с дългосрочни договори,

- предприетите от тях мерки да отговарят на изискванията за допустима държавна помощ.

Два от интересните примера в това отношение са Унгария и Полша, където един и същи проблем – наличие на дългосрочни споразумения за изкупуване на електроенергия от производители, е разрешен по различни начини. Следващата секция разглежда характеристиките на СИЕ в Унгария и Полша, нотификацията им пред ЕК и последвалите процедури от страна на комисията, както и решенията по тях.

Условията на СИЕ в двете страни са сходни и се характеризират с:

- срок на договорите, който обхваща значителна част от жизнения цикъл на активите;
- резервиран капацитет (важи само за Унгария) и гарантирано минимално изкупуване на електроенергия;
- ценови механизъм, който покрива изцяло постоянните и променливите разходи на централите.

Независимо че СИЕ са сключени преди присъединяването на двете страни към ЕС и съответно - преди интегрирането им към либерализирания вътрешен пазар на електроенергия, Правилата за конкуренция от Актовете за присъединяване на двете страни не включват изключения и/или облекчения за електроенергийните пазари. Нещо повече – новите държави членки се съгласяват да информират ЕК за всички действащи мерки за държавна помощ, сключени след 10 декември 1994 г. Целта е ЕК да провери дали държавната помощ отговаря на правилата за конкуренция.

С други думи договори, сключени при коренно различни условия от тези, в които двете страни се намират към датата на присъединяване към ЕС, трябва да бъдат приведени в съответствие с правилата за конкуренция на ЕС. В противен случай условията по СИЕ могат да се превърнат в неправомерна държавна помощ. Оценката за наличие на държавна помощ се прави въз основа на четири критерия – наличие на предимство, избирателно предимство, изкривяване на пазара, използване на държавни ресурси.

След разглеждането на условията на СИЕ, ЕК стига до заключението, че те представляват държавна помощ, тъй като водят до:

- наличие на предимство – гарантиране на цени, които покриват изцяло постоянните и променливите разходи на централите; резервиране на капацитет; гарантирано изкупуване на електроенергия. Тези условия застраховат производителите срещу промени както в цените, така и в количествата продадена електроенергия.
- избирателно предимство – преференциалните условия поставят едни производители в по-изгодно положение в сравнение с други производители;
- Изкривяване на пазара – облагодетелстване на определени дружества в една страна членка, което може да създаде препятствия пред вноса на електроенергия в тази страна или да облагодетелства износа от нея към други страни членки;
- използване на държавни ресурси – предимството е осигурено чрез използване на държавни ресурси, тъй като СИЕ са сключени в резултат на държавна политика, а страна по тях е притежаваната от държавата компания за комунални услуги – унгарската MVM / полската PSE.

1.1. Опитът на Унгария

В условия на вертикално интегрирана ютилити компания и планово развитие на електроенергетиката общественият доставчик играе ролята на единствен купувач на електроенергия, който след това я продава на крайните клиенти. Като такъв той е натоварен с обезпечаване на сигурността на доставките, поради което:

- сключва СИЕ с местни производители, които резервират капацитет и минимални изкупни количества;
- сключва дългосрочни договори за внос на електроенергия.

Като единствен купувач общественият доставчик изпълнява и функции, различни от пазарните, които са свързани с определена държавна политика. Такава, например, е задължителното изкупуване на електроенергия от високоефективно комбинирано производство и от възобновяеми източници.

Невъзможност за диверсификация

Вследствие на развитието на електроенергийния пазар в ЕС и предприетите мерки от страна на Унгария за присъединяване към единния пазар, вертикално интегрираната компания е разбита и от нея са отделени компаниите, които се занимават с производство и търговия на електроенергия. Целта е да се създаде конкуренция в тези пазарни сегменти.

Независимо от създаването на конкуренция обаче общественият доставчик остава задължен да изпълнява ангажиментите си по СИЕ, както и тези, които са му вменени в резултат на държавна политика. С други думи той е неспособен да се възползва от възможностите за диверсификация на електроенергийния си микс и да предложи по-добри условия на своите клиенти. Така например, в своето [решение](#) ЕК обръща внимание, че общественият доставчик не е могъл да се възползва от изтичащи СИЕ на централи с капацитет от 470 МВ през 2003 г., както и от капацитет за внос от 700 МВ, който не е обхванат от дългосрочни договори.

Частична либерализация

Освен липсата за възможности за диверсификация на микса в Унгария от 2003 г., започва частична либерализация, която позволява на големите потребители на електроенергия да се отделят от обществения доставчик и да купуват електроенергия на пазарен принцип, с което се създава т.нар. свободен пазарен сегмент. Тъй като производителите, които продават на свободния пазар, не са обвързани със СИЕ, т.е. инвестиционните им разходи вече са изплатени, те могат да продават на значително по-ниски цени в сравнение с регулирания пазарен сегмент. Това води до отлив на потребители от регулирания пазар, намаляване на потреблението в този сегмент, а оттам – спад в необходимите количества, които общественият доставчик трябва да осигури за него. Освен това Унгария, като страна членка на ЕС, е задължена да транспонира втория либерализационен пакет, който предвижда всички потребители да имат възможност да излязат на свободния пазар на електроенергия. Това допълнително намалява търсенето на регулирания пазар, а оттам – необходимите количества на обществения доставчик.

С други думи още през 2003-2004 г. е било известно, че наличието на СИЕ ще се окажат в тежест на обществения доставчик, тъй като те не само ограничават възможностите му да създаде оптимален електроенергиен микс, но и водят до ситуация, в която компанията е задължена да изкупува повече електроенергия, отколкото ѝ е необходима. Това се вижда и от предприетите правителствени мерки – предоговаряне на условията по СИЕ с цел намаляване на резервирания капацитет, тъй като той е твърде висок за променящата се необходимост за обществения доставчик вследствие на стъпаловидната либерализация на пазара. Заедно с това се предприемат промени, които позволяват на обществения доставчик да продава излишъка от електроенергия¹ на свободния пазар. Поради разликата в цените на двата сегмента унгарското

¹ Разликата между задължителното изкупуване и потреблението на регулирания пазар

правителство предвижда механизъм за компенсирането ѝ, така че да не се генерира загуба. Унгарското правителство нотифицира ЕК и за този механизъм, но комисията счита, че той не представлява държавна помощ към обществения доставчик, тъй като средствата от него се използват за изпълнение на ангажиментите на компанията по СИЕ.

1.2. Опитът на Полша

Опитът на Полша не е много по-различен от този на Унгария, но полското правителство има различен подход към разрешаването на проблема. Докато Унгария уведомява ЕК за самите дългосрочни договори и държавната помощ към обществения доставчик в страната, Полша изпраща уведомление за нов законопроект, който създава механизъм за компенсация на загубите за производители със СИЕ, които се съгласят доброволно да ги прекратят. В резултат на това ЕК открива две процедури – за оценка на предоставяната държавна помощ във връзка със СИЕ и за параметрите на предложения законопроект.

Новият механизъм предвижда производителите със СИЕ да бъдат компенсирани за разликата между разходите им, включително за погасяване на дълг, и реализираните приходи от продажба на електроенергия без СИЕ. Компенсацията е под формата на първоначално плащане в размер на прогнозираната компенсаторна разлика за периода от 2006 до 2025 г. или до годината на изтичане на СИЕ за всеки производител, и е базирана на определени икономически допускания за развитието на пазара и икономиката. Компенсацията се преизчислява всяка година, като се вземе предвид реалното развитие на пазара и икономиката в сравнение с допусканията. Общата сума на компенсацията не може да надвишава първоначално определен таван за всяка компания. Компенсацията се изплаща от обществения доставчик или негово дъщерно дружество чрез въвеждане на надбавка върху потреблението на електроенергия. За финансиране на първоначалното плащане общественият доставчик тегли заем, който се обезпечава с приходите от новата надбавка.

Според оценката на ЕК предложеният компенсаторен механизъм изцяло отговаря на методологията за анализиране на държавна помощ, свързана с [невъзстановяеми разходи](#) и отговаря на изискванията за допустима държавна помощ. Някои от характеристиките на новия механизъм включват:

- Компенсиране единствено на инвестиционните разходи, направени преди присъединяване на страната към ЕС. Инвестициите след тази дата са включени в компенсацията само ако може да се докаже, че завършването им и реализирането на приходи от тях води до по-ниски невъзстановяеми разходи, отколкото спирането на строителните работи.
- Компенсиране на компании, чиято бъдеща жизнеспособност може да бъде застрашена в резултат на премахване на СИЕ. Това заключение е подкрепено и от финансовите институции, отпуснали заеми за производителите, които са на мнение, че липсата на подходяща компенсация може да доведе до неизпълнение на кредитните споразумения и риск от фалит.
- Максималната компенсация за компаниите се изчислява след приспадане на всички приходи, реализирани от активите в миналото. В приспадатите суми влизат приходите от сключване на СИЕ, както и цялата получена държавна помощ след присъединяването на страната към ЕС.

1.3. Сходни проблеми, различни резултати

Въпреки че СИЕ в Унгария и Полша имат почти идентични характеристики и ефект върху пазарите на електроенергия и в частност – върху обществените доставчици в двете страни, подходът за разрешаване на тези проблеми и крайният резултат е различен.

В случая на Унгария правителството уведомява ЕК за наличието на държавна помощ без да се съобрази с общите правила за конкуренция в ЕС и се бори за признаването на СИЕ като допустима държавна подкрепа. ЕК не се съгласява с аргументите нито на правителството, нито на производителите, страни по договорите, и постановява, че това е неправомерна помощ, която трябва да бъде възстановена. Точният размер на възстановената помощ следва да се изчисли от унгарското правителство въз основа на подходяща симулация на пазара за търговия на едро на електроенергия при допускането, че нито едно СИЕ не е било в сила при присъединяването на страната към ЕС. Симулацията се извършва съгласно насоки и параметри, определени от ЕК.

През април 2010 г. [комисията одобрява отпускане на държавна помощ](#) за три производителя, която отговаря на изискванията, залегнали в методологията за изчисление на невъзстановяеми разходи. Размерът на помощта е изчислен, като от нея са приспаднати всички приходи, генерирани от производителите, и получената държавна помощ до този момент. Обемът на вече допустимата държавна помощ е приспаднал от този на недопустимата държавна помощ, която трябва да бъде възстановена от компаниите в резултат на първоначалното решение на ЕК от юни 2008 г.

В случая на Полша правителството оценява факта, че условията по СИЕ не са съвместими с правилата за конкуренция и предприема превантивни мерки, като изготвя законопроект за компенсиране на бъдещите икономически загуби от доброволното прекратяване на договорите. Този механизъм е изцяло съгласуван с методологията за анализиране на невъзстановяеми разходи и като такъв е допустима държавна помощ.

Резултатът от различните подходи не е за пренебрегване. Едностранното прекратяване на СИЕ в Унгария води до редица арбитражни дела, които продължават и до днес. Нещо повече – както в Полша, така и в Унгария прекратяването на дългосрочните договори поставя под въпрос жизнеспособността на инвеститорите, което води до изготвяне и прилагане на компенсаторен механизъм, отговарящ на изискванията за допустима държавна помощ. С други думи унгарското правителство също е принудено да изготви компенсаторен механизъм, както прави Полша, с тази разлика, че унгарският механизъм е придружен от няколко арбитражни дела, тъй като не е бил готов при прекратяването на СИЕ. Заедно с това той неминуемо трябва да включи средствата, които производителите са били принудени да върнат като неправомерно получени в периода от присъединяване на страната към ЕС до прекратяването на договорите.

2. Пазарно интегриране на ВЕИ производители

Към настоящия момент в България съществува рамка за подпомагане на производителите на електроенергия от възобновяеми източници, която е резултат от наложената от ЕК цел за постигане на определен дял на ВЕИ в крайното енергийно потребление за страните от ЕС. Докато общата цел се определя от ЕК, то националните цели се определят от националните правителства на отделните страни. [Националният план за действие за енергията от възобновяеми източници](#) е приет през декември 2012 г. и определя както националната цел, която трябва да бъде постигната до 2020 г. и е задължителна, така и целите за отделните подсектори – топлонна и охладителна енергия, електроенергия и транспорт, които са препоръчителни. Общата цел предвижда постигане на 16% дял на ВЕИ в брутно крайно потребление на енергия, като прогнозата е тя да бъде постигната чрез достигане на дял на ВЕИ в електроенергийното потребление в размер на 20,8%. От изготвения [доклад от министъра на енергетиката](#) от декември 2013 г. въз основа на чл. 13, ал. 1 от Закона за възобновяемите енергийни източници става ясно, че националната цел е преизпълнена и делът на ВЕИ в брутно крайно потребление на електроенергия през 2012 г. достига 16,4%.

Механизмът за подпомагане на ВЕИ производителите в България е т.нар Feed-in Tariff (FiT) и включва:

- дългосрочни договори за изкупуване на произведената електроенергия от 12 до 20 г.;
- преференциални цени, фиксирани за целия период на договора, и задължително изкупуване на електроенергията до размера на нетното специфично производство;
- цената на електроенергията не се изменя за периода на договора.

По своята същност той наподобява характеристиките на СИЕ. Основната разлика между двете е, че подпомагането на ВЕИ е свързано с поети ангажменти за постигане на европейски цели, докато СИЕ са резултат от национална политика, която цели постигане на сигурност на доставките, привличане на чуждестранни инвеститори и др. Както структурата, така и ефектите от преференциалните условия за ВЕИ са сходни с тези за СИЕ:

- невъзможност за диверсифициране на електроенергийния микс на обществения доставчик;
- възпрепятстване на пълното либерализиране на пазара;
- финансови загуби за обществения доставчик поради частичната либерализация на пазара.

Влошаващото се финансово състояние на обществения доставчик доведе до необходимост от външна оценка на сектор „Електроенергетика“ през 2013 г., която беше извършена от [Европейската комисия](#) и [Световната банка](#). Една от препоръките на ЕК е да се преразгледа механизмът за подпомагане на ВЕИ производителите на база на насоки, предоставени от комисията, и постепенно да се интегрират тези производители на пазара на електроенергия. Препоръчаният модел за подпомагане е модел с преференциални надбавки, още известен като Feed-in Premium (FiP), който има няколко разновидности, описани по-долу.

Това не е екзотично предложение, тъй като в съобщение на [Европейския парламент](#) от 29.02.2016 г. се казва, че страните членки са в пълното си право да изберат дали да преследват задължителните национални цели за ВЕИ чрез въвеждане на механизъм за подкрепа или не, тъй като той представлява само един от инструментите за това. Нещо повече, страните членки имат пълна свобода за действие както по отношение на структурата на тези механизми, така и по отношение на промяната на вече въведени такива. Промени могат да се приложат в случаи на свръхкомпенсация или при непредвидени обстоятелства, например бързото разрастване на определена технология в даден сектор.

Още в края на 2013 г. ЕК публикува [насоки за въвеждане на механизмите за подкрепа на ВЕИ производителите](#) на база на най-добрите практики в ЕС, а именно:

- нивото им да е ограничено до единствено необходимото и;
- да са гъвкави, така че да отразяват падащите производствени разходи.

Освен това механизмите трябва да са съобразени с изискванията за допустима държавна помощ, залегнали в [Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014 — 2020 г.](#) От опита на Испания и редица други страни, както и от позицията на Европейския парламент става ясно, че промяна на механизмите за държавна помощ е възможна, а оценката на ЕК от 2013 г. за България показва, че тя е и необходима.

2.1. Механизми за подкрепа

2.1.1. Преференциални цени (FiT)

Както вече беше отбелязано, действащият механизъм за подкрепа на ВЕИ производителите в България разчита на фиксирани преференциални цени, които са в сила за целия период на договора – FiT. Характерен за този модел е принципът „произвеждаш и забравяш”. Традиционно се използва за стимулиране на развитието на ВЕИ в големи мащаби чрез осигуряване до голяма степен на безрискова среда, в която произведената електроенергия се подава в мрежата независимо от ценовите сигнали.

2.1.2. Преференциални надбавки (FiP)

Механизмът на преференциалните надбавки предвижда производителите на електроенергия от ВЕИ да я продават директно на пазара на пазарни цени. Към пазарните приходи се добавя и т.нар. премия, която представлява държавна подкрепа за производителите. В резултат на наличието на пазарен елемент при формирането на приходите на производителите, те имат стимул да реагират, в някаква степен, на пазарни сигнали. Заедно с това интегрирането на ВЕИ производителите на пазара трябва да става с въвеждане на същите отговорности за балансиране на производството им, каквото имат останалите пазарни участници. По този начин те имат стимул да спазват производствените си графици, тъй като в противен случай генерират допълнителни разходи на балансиращия пазар. Този механизъм, под една или друга форма, се използва в десет страни членки – Великобритания, Германия, Дания, Естония, Испания, Италия, Словения, Финландия, Холандия и Чехия.

Преференциалните надбавки могат да бъдат различни и включват:

Фиксирани премии

Плаща се фиксирана премия над пазарната цена, което осигурява високо ниво на предвидимост както на приходите за производителите, така и на държавните разходи, свързани с осигурената помощ. Това означава, че общите приходи на компаниите директно зависят от динамиката на пазарните цени. Ако цените се понижат значително, това може да доведе до финансови затруднения за производителите, а ако има очаквания за понижението на цените, това може да повиши риска на проекта, а оттам и цената за финансирането му. Ако пък цените се увеличат над очакванията, това може да увеличи нормата на възвръщаемост на инвестицията.

Плаваща премия

За определянето на плаващата премия е необходим избор на референтна цена, която може да бъде определена или административно, или чрез състезателна процедура. След определянето на референтната цена може да се определи премията, която представлява разликата между референтната цена и пазарната цена. В случай че пазарната цена е по-висока от референтната цена, премията може да бъде свалена до 0 (такъв е механизъмът в Германия) или да бъде отрицателна (такъв е механизъмът във Великобритания). Референтната цена може да бъде фиксирана за кратък период от време, например за час, или за по-дълъг период от време, например за година. При определянето на периода за фиксиране на референтната цена на практика се търси баланс между интегриране на ВЕИ производителите на пазара и прехвърлянето на поносимо ниво на риск върху тях. Т.нар. договори за разлики (Contract for Difference) представляват плаваща премия – механизъм гарантира референтна цена за всяка продадена единица електроенергия, като по този начин реалната премия варира в зависимост от пазарната цена.

Мин/макс премия

Механизъм, който въвежда минимални и максимални стойности на премията, цели да се възползва от силните страни и да минимизира слабите страни на механизмите с фиксирани и плаващи премии. При него се търси споделяне на рисковете между производителите и държавната помощ. Рисковете, свързани с механизъмът на фиксирани премии, се изразяват в

това, че премията може да е твърде ниска или твърде висока в зависимост от пазарните цени. За да се избегне този проблем, фиксираните премии се използват, когато пазарните цени се движат между минимално и максимално определени нива. Когато те са извън този диапазон, се прилагат плаващи премии.

2.1.3. Зелени сертификати

Друг популярен механизъм за подпомагане на производството на електроенергия от ВЕИ са зелените сертификати или квотни задължения. При този механизъм ВЕИ производителите продават електроенергията си на свободния пазар по пазарни цени, но за всяка произведена единица електроенергия получават определен брой зелени сертификати². Тези сертификати се търгуват на вторичен пазар, където цените се определят от търсенето, предлагането и държавните регулации. Основен двигател на търсенето представлява наложеното задължение за търговците и определени групи потребители за всяка единица купена електроенергия да изкупят и определен дял (квота) зелени сертификати. Към началото на 2016 г. в шест страни членки се прилага подобен механизъм – Норвегия, Швеция, Румъния, Белгия, Полша и Великобритания. В последните две, заедно с Италия, тече промяна, целяща заместване на зелените сертификати с преференциални надбавки.

3. Ситуацията в България

Опитът на българския обществен доставчик със задължителното изкупуване на електроенергия не е по-различен от този в други страни. В резултат на задълженията му, свързани както с национални политики, така и с европейски такива, НЕК изкупува значително повече електроенергия от необходимата за покриване на нуждите на регулирания пазар. Така например през ценовия период август 2015 – юни 2016 г. по прогнози на КЕВР общественият доставчик трябва задължително да изкупи 1,2 пъти повече електроенергия, отколкото е необходима за задоволяване на нуждите на регулирания пазар В нея се включват:

- 24,1 пр.п. – ТЕЦ „Ей и Ес Марица Изток 1“;
- 30,4 пр.п. – ТЕЦ „Контур Глобал МарицаИзток 3“;
- 21,2 пр.п. – централи с комбинирано производство на топло- и електроенергия;
- 24,6 пр.п. – ВЕИ;
- 21,2 пр.п. – ВЕЦ на НЕК.

Това е значително увеличение в сравнение с ценовия период август 2013 – юни 2014 г.³, когато отношението между нуждите на регулирания пазар и задължението на НЕК за изкупуване на електроенергия възлиза на 0,8. Причините за това са в по-малка степен очакваното по-високо ниво на количествата за задължително изкупуване в сегашния ценови период и в по-голяма степен – свиващия се регулиран пазар.

	2015-2016	2013-2014
Задължително изкупуване (млн. МВтч)	18 404 513	17 062 429
Потребление на регулирания пазар (млн. МВтч)	15 137 652	21 736 096

² В зависимост от регулаторната политика и използваната технология

³ Като база за сравнение е използван този ценови период вместо предходния (юли 2014 - юли 2015 г.), тъй като в периода юли 2014 – юли 2015 г. регулаторът нереалистично предвижда намаляване на количествата задължително изкупена електроенергия от ТЕЦ Марица Изток 1 и 3, както и от ВЕИ производителите

Отношение	1,22	0,78
-----------	------	------

Източник: Решения на КЕВР № ТЕ-022 от 29.07.2013 г. и № Ц – 27 от 31.07.2015 г., собствени изчисления

При разглеждането на данните трябва да се отбележи, че с началото на ценовия период август 2013 – юни 2014 г. регулаторът предвижда количества за задължително изкупуване, които да се търгуват на свободния пазар чрез функцията на НЕК доставчик от последна инстанция⁴. Предвиденото количество е 6,6 млн. МВтч и не обхваща около 1/3 от производството от ВЕЦ на НЕК – 539 хил. МВтч. Това е резултат от излизането на потребителите на средно напрежение на свободния пазар в същия ценови период. В същото време останалата квота на НЕК за свободния пазар се покрива от АЕЦ „Козлодуй“ и ТЕЦ „Марица Изток 2“.

През ценовия период юли 2014 – юли 2015 г. част от количествата електроенергия за задължително изкупуване се предвижда да бъде насочена към свободния пазар, но това обхваща единствено производството от ВЕЦ на НЕК – близо 1,2 млн. МВтч. Предвидената квота за функцията доставчик от последна инстанция отново се покрива от количествата за задължително изкупуване, но в този ценови период те са над седем пъти по-малки в сравнение с предходния. Както вече беше отбелязано регулаторните прогнози за този ценови период не са надеждни, тъй като се базират на нереалистичното очакване за намаляване на задълженията за изкупуване на електроенергия от ТЕЦ Марица Изток 1 и 3 и от ВЕИ, които впоследствие не се сбъдват.

През ценовия период август 2015 – юни 2016 г. за първи регулаторът предвижда част от количествата електроенергия за задължително изкупуване, различни от произведените от ВЕЦ на НЕК, да бъдат продавани на свободния пазар. В ценовото си предложение КЕВР дори предлага прогнозна цена за продажба на електроенергията на свободния пазар от 73 лв./МВтч.

Към това трябва да се добавят признатите разходи на обществения доставчик, които не са включени в цените, на които НЕК продава електроенергия. В свое решение № Ц – 12 от 30.06.2014 г. КЕВР признава, че съществува натрупан дефицит в резултат на ценообразуването на регулираната дейност на компанията в размер на близо 1,5 млрд. лв. Той е формиран от:

- ТЕЦ Марица Изток 1 и 3 – неизкупена разполагаемост и непризнати разходи за въглеродни емисии по дългосрочните договори за периода 01.2013 – 06.2014 г. - 297 млн. лв.⁵;
- ВЕИ – невъзстановени разходи от отменената Методика за компенсиране на разходите от задължително изкупуване на електроенергия от ВЕИ за периода 2012-2013 г. – 460 млн. лв.;
- Фонд за въглеродни емисии – невъзстановени разходи – 259 млн. лв.;
- ПАВЕЦ – компенсация на разходите за периода август 2013 – юни 2014 г. до започване на работата на балансиращия пазар – 392 млн. лв.;
- Разполагаемост за допълнителни услуги – непризнати разходи – 85 млн. лв.

⁴ В периода 05.07.2013 – 30.06.2015 г. доставчиците от последна инстанция са задължени да изкупуват електроенергия за тази цел единствено от обществения доставчик

⁵ Към настоящия момент задълженията на НЕК към ТЕЦ Марица Изток 1 и 3 са около 1 млрд. лв., за което се съди по [изтегляния заем от Българския енергиен холдинг](#), който ще бъде отпуснат като кредит на НЕК за разплащане по тези договори. Независимо от това, тази сума остава като непризнат приход на обществения доставчик, който трябва да бъде включен в цените му в следващите ценови периоди.

Със същото решение регулаторът приема и петгодишна рамка за разсрочване на признати разходи в размер на близо 1 млрд. лв., а останалите около 500 млн. лв. подлежат на разсрочване в ценовите периоди след юли 2019 г. Независимо от плана за разсрочване на плащанията, дефицити в резултат на непризнаване на някои разходи продължават да се трупат и през ценовия период август 2014 – юни 2015 г.. Тези дефицити също ще трябва да бъдат включени в цените на обществения доставчик, рано или късно.

Развитието на регулаторната политика през последните три регулаторни периода ясно демонстрира неспособността на НЕК едновременно да изпълнява ангажиментите си по дългосрочните договори за изкупуване на електроенергия и да поддържа здравословно финансово състояние. Нещо повече – с либерализирането на пазара на електроенергия общественият доставчик е неспособен да се възползва от конкуренцията на пазара. Това е в ущърб както на пазара, тъй като възпрепятства неговото пълно развитие, така и на клиентите поради ограничената конкуренция.

Изводи и препоръки

По отношение на СИЕ България се намира в сходна ситуация с тази, в която са били Унгария и Полша. Приликите са очевидни:

- При присъединяването на България към ЕС управляващите не са уведомили комисията за наличие на държавна помощ за производството на електроенергия и тази помощ не присъства в Анекс V от договора за присъединяване;
- Договорите включват резервиране на капацитет и минимално изкупно количество електроенергия;
- Ефектът на тези и други дългосрочни договори върху финансовото състояние на общественият доставчик е силно негативно и не му позволява да се възползва в пълна степен от конкуренцията и либерализацията на пазара;
- Определените цени покриват изцяло фиксираните и променливите разходи на производителите.

Предвид множеството сходни характеристики между опита на България, Унгария и Полша, може да се очаква резултатът от проверка на ЕК за наличие на неправомерна помощ да бъде сходен. Все пак трябва да се отбележи, че процедурите не са напълно идентични, което предопределя и очаквания за известни разлики и в резултатите. От тази гледна точка управляващите в България имат два избора – да отстояват позицията, че СИЕ не представляват неправомерна държавна помощ, както прави Унгария, или да приемат закон за доброволното им предоговаряне, който включва адекватна компенсация за невъзстановяемите им разходи, както прави Полша.

Тук трябва да се отбележат две особености. Първо, независимо че Унгария първоначално възразява срещу позицията на ЕК, две години по-късно приема механизъм за компенсиране на невъзстановяемите разходи на производители с предсрочно и едностранно прекратени СИЕ. С други думи резултатът както в Полша, така и в Унгария е един и същ – прекратяване на договорите, насилствено или доброволно, и компенсиране на невъзстановяемите разходи. Второ, механизмът за изчисляването и компенсирането на последните се съгласува с ЕК.

На фона на опита на Полша и Унгария управляващите в България могат да избират между два подхода:

- Провеждане на двустранни преговори с компаниите със СИЕ за прекратяване на дългосрочните договори по взаимно съгласие и приемане на адекватен компенсационен механизъм за покриване на невъзстановяемите разходи на

компаниите, който отговаря на методологията на ЕК за изчисляване на тези разходи, какъвто е опитът на Полша; или

- Запазване на сегашната ситуация до публикуването на решение по СИЕ от Европейската комисия, което, ако бъде установено наличие на неправомерна държавна помощ, ще доведе до задължително едностранно прекратяване на дългосрочните договори, връщане на неправомерно получената държавна помощ и липса на компенсаторен механизъм за компаниите. В резултат на това компаниите могат да решат да заведат арбитражни дела срещу държавата, какъвто е опитът на Унгария.

Крайният резултат от двата подхода е един и същ – прекратяване на дългосрочните договори и приемане на компенсаторен механизъм за покриване на невъзстановяемите разходи на компаниите. Въпреки това диалогичността и постигането на двустранни споразумения между правителството на Полша и производителите с дългосрочни договори води до по-гладко преминаване на процеса по предоговаряне, както с Европейската комисия, така и със самите компании. Не е за пренебрегване и фактът, че, за разлика от Унгария, няма заведени арбитражни дела срещу Полша в резултат на променените договорни отношения.

България вече има опит в двустранните преговори и постигането на съгласие по условията на дългосрочните договори с двата ТЕЦ в страната, след като през април 2015 г. беше постигнато споразумение за тяхното изменение. Добрият диалог между правителството и компаниите трябва да продължи и в бъдеще с цел безпроблемното привеждане на условията по тези договори в синхрон с европейското законодателство.

В края на май 2014 г. е [сезирана ЕК](#) за необходимостта от разглеждане на условията по действащите СИЕ, а в началото на юли 2015 г. в Народното събрание е внесен [Законопроект за предсрочно прекратяване на договори за производство на електрическа енергия](#). С оглед на гореспоменатото въпросният законопроект следва да бъде съгласуван с компаниите, които засяга, а също и с Европейската комисия тъй като също предвижда компенсиране на невъзстановяеми разходи, което представлява държавна помощ.

Предоговарянето на част от условията по СИЕ през април 2015 г. беше първа стъпка към стабилизирането на електроенергийната система и либерализирането на пазара на електроенергия. Втората стъпка в тази посока беше предприета с промени в Закона за енергетиката, в сила от август 2015 г., с които беше създаден Фонд „Сигурност на електроенергийната система“, чиято цел е да подобри финансовото състояние на НЕК и да облекчи тежестта върху крайните потребители от преференциалното изкупуване на електроенергия. Същият може да се използва за осигуряване на средства за покриването на невъзстановяемите разходи за компаниите след прекратяване на дългосрочните им договори.

По отношение на ВЕИ производителите следва да се оцени и приложи най-добрият за българските условия механизъм за интегрирането им на пазара. Както се вижда и от препоръките на ЕК, и от опита на други страни членки на ЕС, това не само е възможно, но е и желателно. Желанието на няколко страни членки, които бяха споменати в предната част, да преминат от механизъм за стимулиране чрез зелени сертификати към такъв с преференциални надбавки е показателно за силните и слабите страни на двата механизма.

От тази гледна точка, а и в резултат на препоръките на ЕК за добри практики, следва да се проучи опитът на други страни при прилагането на стимулиране чрез преференциални надбавки, включително договори за разлика, и да се приложи по най-добрия начин в българските условия. За осигуряването на средства за преференциалното изкупуване на електроенергия, но вече в пазарни условия, отново може да се погледне към Фонд „Сигурност на електроенергийната система“, след промяна в условията, при които работи и се финансира той.

Както вече беше обърнато внимание двустранните преговори и споразумения за промени в условията на дългосрочни договори са по-добрият вариант, но те са възможни единствено при постигане на консенсус между преговарящите страни. При липсата на такъв обаче България все пак е задължена да приведе СИЕ в съответствие с европейското законодателство и има право на законодателни промени, които да подпомогнат безпроблемното опериране на електроенергийния пазар и неговото либерализиране. С други думи при невъзможност за постигане на съгласие относно прекратяване на дългосрочните договори с ТЕЦ и/или за промени в условията на преференциално изкупуване на електроенергия от възобновяеми източници и интегрирането ѝ на пазара, управляващите могат да променят тези условия едностранно.

Опитът на други страни, като Унгария (по отношение на СИЕ на ТЕЦ) и Испания (по отношение на ВЕИ) показва, че едностранното изменение на договорни условия или законодателство не води винаги до осъдителна арбитражна присъда, тъй като зависи от начина, по който е извършено. Така например по делото между белгийската [Електрабел и Унгария](#) в решението на арбитражния съд се казва, че правителството може да носи отговорност единствено за прилагането на европейския механизъм за определяне на размера на невъзстановяемите разходи, но не и за други обвинения, като например експроприация.

Резултатът от [едно от арбитражните дела срещу Испания](#) е сходен. Според съда законодателни промени относно условията, в които работят ВЕИ производителите в страната, включително промени с ретроактивно действие, не могат да се възприемат като „индиректна експроприация“, тъй като не са нарушени техните права на собственост и загубата на доходи не е достатъчно сериозна. Освен това арбитражният съд счита, че липсват каквито и да е законни очаквания, че регулаторната рамка ще остане стабилна и без промени.

От направеният преглед могат да се изведат няколко ясни и последователни стъпки за действие:

- Провеждане на двустранни преговори за привеждане на условията по СИЕ в синхрон с европейското законодателство и предприемане на мерки за интегриране на всички производители на пазара на електроенергия;
- Създаване на механизъм за компенсиране на невъзстановяемите разходи от променените договорни отношения с производителите и обезпечаване на финансирането му, който адекватно защитава интересите на производителите и отговаря на изискванията на европейското законодателство и Международната енергийна харта;
- При липса на постигнати споразумения – едностранна промяна в договорните отношения, които предвиждат адекватни компенсаторни механизми, адекватно защитаващи интересите на производителите и отговарящи на европейското законодателство и Международната енергийна харта.

Източници

Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, Решение № ТЕ-022 от 29.07.2013 г. - http://www.dker.bg/files/DOWNLOAD/res-TE-022-29_07_13.pdf;

Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, 2014 г., Предложение до министъра на финансите да сезира Европейската комисия за необходимостта от разглеждане на условията по действащите Споразумение за изкупуване на електроенергия, сключено на 13 юни 2001 г. и Споразумение за закупуване на енергия, сключено на 13 юни 2001 г. - http://dker.bg/files/DOWNLOAD/res_ee1_2014.pdf;

Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, Решение № Ц – 27 от 31.07.2015 г. - http://dker.bg/files/DOWNLOAD/res_c-27_15.pdf;

Европейска комисия, 2007 г., Решение относно Държавна помощ, предоставена от Полша като част от споразумения за закупуване на електроенергия, и държавната помощ, която Полша планира да предостави във връзка с компенсация за доброволното прекратяване на споразумения за закупуване на електроенергия - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32009D0287>;

Европейска комисия, 2008 г., Решение относно държавна помощ С 41/05 предоставена от Унгария чрез споразумения за изкупуване на електроенергия - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32009D0609>;

Европейска комисия, 2014 г., Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014 — 2020 г. - [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628(01));

Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, 2012 г., Национален план за действие за енергията от възобновяеми източници - http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/eoos/plan_res_2013_.pdf;

Министерство на икономиката и енергетиката, 2013 г., Втори национален доклад за напредъка на България в насърчаването и използването на енергия от възобновяеми източници - http://www.seea.government.bg/documents/d_res_ii_.pdf;

Народно събрание, 2015 г., Законопроект за предсрочно прекратяване на договори за производство на електрическа енергия - <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/15460>;

European Commission, 2001, Communication relating to the methodology for analysing state aid linked to stranded costs - http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/stranded_costs_en.pdf;

European Commission, 2010, Approves compensation to electricity producers for stranded costs incurred after liberalisation of the market in Hungary - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-470_en.htm;

European Commission, 2013, Findings and recommendations related to Bulgarian energy policy - <http://www.sofia.diplo.de/contentblob/4047990/Daten/3321520/EUKommissionAnalyseBGEnergiesystem.pdf>;

European Commission, 2013, Guidance for the design of renewables support schemes - https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/com_2013_public_intervention_swd04_en.pdf;

European Parliament, 2016, Position on the situation of the photovoltaic sector and the legality of the changes made to the law by the Spanish government - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-578.597&format=PDF&language=EN&secondRef=01>;

World Bank - Republic of Bulgaria: power sector rapid assessment - <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/05/17776422/republic-bulgaria-power-sector-rapid-assessment>.