

## 1. УВОД

Измина едно десетилетие от разработването на Лисабонската стратегия и на последвалата я първа *Стратегия за устойчиво развитие на Европейския съюз*. ЕС изгради сложен законодателен апарат и прие амбициозни политически документи и инициативи. Сред тях са директивите за възобновяемата енергия и енергийната ефективност, плановете за действие, свързани с енергийната ефективност, създаването на Европейската схема за търговия с емисиите (ЕСТЕ) през 2005 г., както и на пакета „Енергетика – климат“ през 2007 г. Десетилетие по-късно резултатите от тези усилия са различни в отделните страни членки, а **Европейският съюз не е постигнал нито една от основните цели**, поставени в началото на века.

Независимо от споменатите неуспехи през периода 2009 – 2011 г. Европейската комисия предприема нов амбициозен курс за постигане на бърз, устойчив и приобщаващ растеж до 2020 г.<sup>1</sup> Ключов елемент в тази стратегия са **целите климат/енергия 20/20/20**, които предвиждат до началото на следващото десетилетие Европа: 1) да намали с 20 % емисиите си спрямо нивата от 1990 г.; 2) да увеличи до 20 % дела на възобновяемите енергийни източници в крайното брутно потребление на енергия; и 3) да повиши енергийната ефективност с 20 %. Тези цели са разработени по-задълбочено в първия стратегически документ на новосъздадената Генерална дирекция „Енергетика“ – *Енергетика 2020: Стратегия за конкурентоспособна, устойчива и сигурна енергетика*<sup>2</sup>. Целта е **да се повиши енергийната сигурност на ЕС като цяло и на отделните страни членки** посредством реализиране на икономии, увеличаване на енергията от възобновяеми източници и постигане на по-добра интеграция на европейските енергийни пазари на електричество и газ.

Стратегията на ЕС *Енергетика 2020* до голяма степен е повлияна от газовата криза през 2009 г., когато редица страни – членки на ЕС, остават на студено през зимата заради спор между Русия и Украйна. Става ясно, че разделението между Изтока и Запада от времето на Студената война все още съществува в енергийния сектор. Държавите, присъединили се към ЕС през 2004 и 2007 г., са **по-силно обвързани с руската енергийна инфраструктура, отколкото с европейската**. По време на кризата по-старите страни членки имаха възможност да подпомогнат най-силно засегнатите държави – Словакия и България, но това се оказва технически невъзможно заради липсата на изградени връзки.

Едновременното постигане на сигурност, устойчивост и конкурентоспособност е трудно, особено когато става дума за съюз от 27 държави, за които

<sup>1</sup> Европейска комисия. Съобщение на Комисията *Европа 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж*, Брюксел, COM(2010) 2020, окончателен, 3.3.2010.

<sup>2</sup> Европейска комисия. Съобщение на Комисията, *Енергетика 2020: Стратегия за конкурентоспособна, устойчива и сигурна енергетика*, COM(2010) 0639, окончателен.

в продължение на десетилетия енергетиката е била съществен елемент от националния суверенитет. Мащабът на финансовата и икономическата криза от 2008 – 2010 г. допълнително влоши нещата, като:

- намали склонността на правителствата и домакинствата да подкрепят по-скъпи енергийни решения, които целят ограничаване на отрицателното влияние върху климата и включват използването на възобновяеми енергийни източници независимо от дългосрочния им благоприятен ефект;
- доведе до рязко съкращаване на промишленото производство, което изкривява данните за тенденцията в климатичните промени и създаде впечатлението, че намаляването на парниковите емисии не е наложително;
- намали търсенето на газ в Европа, в резултат на което стратегически проекти като „Набуко“ вече не изглеждат особено атрактивни, а алтернативните решения като „Южен поток“ се използват единствено за тактическо противопоставяне;
- направи неизпълними капиталоемките проекти за изграждане на нови ядрени мощности, тъй като стратегическите инвеститори бързо се пренасочиха към основни пазари на растеж (най-вече Китай), докато намаляващото търсене доведе до изместване на критичната точка напред във времето.

В продължение на години **европейските правителства се опитват да постигнат целите, поставени пред енергетиката в контекста на климатичните промени, посредством бързи решения**, едно от които е заместването на въглищата с газ. Това постепенно увеличава енергийната зависимост на Европа от руския газ. След 2000 г. правителствата се обръщаха към използването на ядрена енергия, за да отговорят на изискванията за ограничаване на парниковите газове и едновременно с това да посрещнат нарасналите си потребности от енергия, както и да намалят енергийната зависимост, в която се намират. Катастрофата във Фукушима напомни на света, че ядрената енергия едва ли може да бъде наречена „зелена“, въпреки че не отделя парникови газове. Трагедията потвърди факта, че ядрената енергетика е твърде централизирана, тежка и недостъпна за независим надзор, като така създава висок риск от корупция и грешки от страна на правителството. Съществува и голяма заплахата за сигурността на предлагането на електроенергия, тъй като в случай на авария големи участъци от системата спират да функционират, което трудно може да се компенсира. Това до известна степен се отнася за големите ядрени държави като Япония и Франция, но в още по-голяма степен – за малки икономики като тези на България и Финландия. В резултат европейските правителства са изправени пред трудни решения. **Възприемането на обща европейска политика в областта на енергетиката е още по-трудно достижимо**, откак Германия – държавата с най-силна икономика в Европа – реши да започне поэтапен отказ от ядрените технологии. Това накланя везните в полза на по-бързото разработване на възобновяемите енергийни източници и на технологиите за енергийна ефективност в Европа. Същевременно силната зависимост на някои основни държави – членки на ЕС, от ядрената енергия, какъвто е случаят с Франция, подсказва, че Европейската комисия ще запази своята политика неутрална въпреки наличието на подобно разединение. Това от своя страна ще направи политическия избор още по-труден за малките страни с по-слаби администрации, каквато е България.

По отношение на постигането на целите за сигурност, устойчивост и конкурентоспособност, заложи в стратегията на ЕС *Енергетика 2020*, **България е сред държавите с най-неотложни проблеми**. През последните двадесет години тя продължава да разчита на силно централизирана енергийна система, която работи с вносни суровини. **Енергийният сектор в страната е белязан от лошо управление, корупция и олигархичен контрол**, което прави вземането на решения непредвидимо, необосновано и податливо на лобистки влияния<sup>3</sup>. Държавата разчита на внос за близо 70 % от общото си потребление на електроенергия, който с малки изключения се осъществява от един-единствен източник<sup>4</sup>. Газовата, нефтената, ядрената и технологичната зависимост от Русия достигат почти 100 %. Освен незначителното местно производство България получава цялото си количество газ чрез един-единствен газопровод. Руската компания „Лукойл“ е собственик на единствената петролна рафинерия в страната. Съществуващата атомна електроцентрала разчита на Русия за гориво и складиране на отпадните материали. Българският енергиен сектор, подобно на цялата икономика, се характеризира с много **нисък научен и технологичен капацитет** на местно равнище и с концентрация върху традиционните енергийни източници, а именно въглища и ядрено гориво<sup>5</sup>. С оглед на конкурентоспособността това означава, че в страната остава много малка част от добавената стойност и е необходимо увеличаване на инвестициите за научноизследователска и развойна дейност.

Освен проблемите със зависимостта и конкурентоспособността енергетиката в България се сблъсква и с въпроса за **достъпността**. Държавата успява да поддържа най-ниските цени на електроенергията за крайния потребител в Европа на цената на напълно амортизирани атомни и топлоелектрически централи и остаряваща преносна мрежа. Въпреки това, съотнесени към доходите на човек от населението, цените на електроенергията в България са сред най-високите в Европа. Необходимостта от осъвременяване на остарялата енергийна система изправя страната пред трудни решения: дали да направи значителни инвестиции за изграждане на нови атомни и топлоелектрически централи и да предприеме съответното повишаване на цените, или да се насочи към удължаване на живота на съществуващите мощности, като в същото време въвежда използването на възобновяеми енергийни източници и на решения за повишаване на енергийната ефективност съобразно предписанията на ЕС, което също ще доведе до оскъпяване на електроенергията. До 2009 г. **страната като че ли едновременно прилага всички възможни стратегии без оглед на разходите и цената**. Икономическата криза от 2009 – 2010 г. слага край на това, защото цената се превръща в една от основните грижи на обществото. Намирането на подходящи решения изисква политическа визия и стабилна обосновка, основана на адекватни данни.

През 2001 г. България предприема обновяването на единствения си източник на ресурси за електропроизводството – топлоелектрическите централи

<sup>3</sup> *Енергетика и добро управление: тенденции и политики*, Център за изследване на демокрацията, 2011.

<sup>4</sup> Според последните данни на Националния статистически институт в България за 2009 г.

<sup>5</sup> *Иновации.бг 2011: конкурентоспособност и иновации*, Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, 2011.

в комплекса „Марица-изток“, за да отговори на екологичните критерии на ЕС за емисиите на парникови газове. Цените на електроенергията от новите съоръжения са фиксирани с дългосрочни договори и са средно 30-70 % по-високи от регулираните цени в сходни предприятия през 2010 г. **През 2002 г. тогавашното правителство решава да размрази проекта за изграждане на втора атомна електроцентрала в страната.** Този ход не е основан на стратегически анализ, а е по-скоро политически акт за успокояване на гнева на българската общественост и на местното ядрено лоби, породен от споразумението с ЕС за затваряне на 3 и 4 реактор на АЕЦ „Козлодуй“ при приемането на България в Съюза. През последните дни на 2006 г. руската компания „Атомстройекспорт“ печели търга за строителството на втората АЕЦ в Белене. Пет години по-късно, след усвояването на приблизително 1 млрд. евро, проектът изглежда икономически и енергийно необоснован, а управлението му – съмнително. Макар че окончателната стойност на проекта още не е ясна, дори и най-оптимистичните прогнози са за поне трикратно увеличение на продажната цена на електричеството от ядрена енергия в сравнение със сегашното равнище.

След приемането ѝ в Европейския съюз **през 2007 г. България въвежда обширен, но недобре структуриран закон за насърчаване на използването на възобновяеми енергийни източници.** Гарантираните в него високи и стабилни преференциални цени на електричеството, произвеждано от възобновяеми енергийни източници, довеждат до бърз и хаотичен бум на вятърните и фотоволтаичните проекти, като заявените намерения за мощности достигат до капацитет от 18 GW – почти двойно повече от настоящите производствени мощности в страната<sup>6</sup>. В резултат през 2010 г. България надхвърли с 4 процентни пункта препоръчителната цел от 11 % от потребяваната електроенергия да бъде произведена от възобновяеми енергийни източници<sup>7</sup>. С въвеждането на преференциалните цени цената на електроенергията за крайните потребители се повиши, което съвпадна с добавянето на реда за зелена енергия към месечните сметки за електричество и предизвика бурна обществена реакция против използването на възобновяеми енергоизточници. Това подтикна настоящото правителство да възприеме по-балансиран подход, изразен в новия *Закон за енергията от възобновяеми източници*<sup>8</sup>. Законът трябва също така да отговори на амбициозните цели, заложи в последната *Директива за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници* на Европейския съюз<sup>9</sup>. Според нея използването на електроенергия, получена от възобновяеми източници в България, трябва да достигне 16 % от общото брутно крайно потребление на енергия в страната с изискване за 10-процентен дял от енергията, консумирана за транспорт.

<sup>6</sup> Горанова, К. и Г. Жечев, Страната на залязващото слънце: промените в Закона за зелената енергия са на път да зачеркнат този бизнес, в. „Капитал“, 21 април, 2011, с. 13.

<sup>7</sup> Директива 2001/77/ЕО предписва препоръчителни цели за дела на възобновяемите енергийни източници в крайното потребление на електроенергия в страните от ЕС. Според тази директива делът на България е 11 %. Според предварителни данни на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма реалният дял през 2010 г. възлиза на 15 %.

<sup>8</sup> Одобрен с Указ 92 от 2 май 2011 г. от президента на Република България.

<sup>9</sup> Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и Съвета на министрите от 21 април 2009 г.

По който и път да поеме България – ядрена и/или възобновяема енергия и/или „чисти“ въглища – със сигурност **през следващото десетилетие потребителите ще се изправят пред растящи цени на електроенергията**. Това несъмнено ще ограничи ръста на потреблението, което налага внимателна преоценка на енергийната политика на страната. При равни други условия за България трябва да бъде приоритетно спазването на поетите към ЕС задължения, което от своя страна ще доведе до по-стабилна национална енергийна политика. Това е и посоката, предписана от актуалната държавна енергийна стратегия<sup>10</sup>, която поставя енергийната ефективност на първо място като средство за ограничаване на енергийната бедност.

Настоящият доклад има за цел да разгледа прилагането на политиката за устойчивост в ЕС и по-конкретно равнището на прилагането ѝ в България. Въз основа на тази оценка в него ще бъдат предложени препоръки за реформи и по-добро управление на зелената енергетика в страната. Докладът се състои от три части. Първата част описва съществуващите енергийни политики за устойчиво развитие в Европа и в България, като акцентира върху основните постижения и предизвикателства при тяхното прилагане. Втората част е съсредоточена върху по-конкретни проблеми, които са ключови за устойчивото развитие на България, а именно социалната уязвимост и липсата на технически капацитет. Последната част обобщава прехода към устойчивост в България и в ЕС и предлага списък с препоръки за подобряване на управлението на сектора „Зелена енергетика“. В доклада са включени оценките и препоръките на български енергийни експерти, изразени в поредица работни срещи. Използваните данни представляват не само статистическа информация от външни източници, а също и резултати от поръчано от ЦИД проучване на енергийния сектор, проведено от Витоша рисърч през 2009 и 2010 г.

<sup>10</sup> *Национална енергийна стратегия на Република България до 2020 г.*, приета от Министерски съвет на 9 март 2011 г.