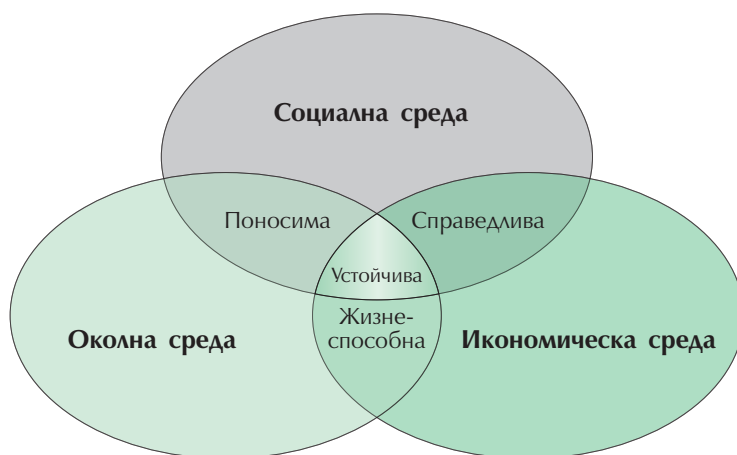


## 2. ОБЩОТО ЕНЕРГИЙНО БЪДЕЩЕ НА ЕВРОПА

### 2.1. СТРАТЕГИЯ ЗА УСТОЙЧИВОСТ

През 1987 г. Световната комисия по околната среда и развитието към ООН (Комисията Брунтланд) дефинира термина „устойчиво развитие“ и оттогава той се превръща в една от водещите политически концепции при обсъждане на икономическото развитие. Европейският съюз изпълнява ръководна роля в глобалния стремеж към насърчаване на устойчивостта и зелената политика, намерил израз в поредица от срещи, фокусирани върху устойчивото развитие и климатичните промени, в Рио (1992 г.), Киото (1997 г.), Йоханесбург (2002 г.) и Копенхаген (2009 г.).

ФИГУРА 1. ИДЕЯТА ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ



Източник: Център за изследване на демокрацията, 2011.

Идеята за устойчиво развитие присъства като основна цел пред ЕС в *Лисабонския договор* (2007 г.), като става причина за обновяването на редица директиви, за да бъдат те в съответствие с договора. Тъй като устойчивото развитие е тясно свързано с промените в климата и с енергийната политика, през март 2007 г. ръководителите на ЕС се споразумяват за възприемането на интегриран подход, насочен към намаляване на климатичните промени и увеличаване на енергийната сигурност в Съюза. За 2020 г. са набелязани специфични цели в сферата на екологията и енергетиката, които да превър-

нат Европа в конкурентоспособен икономически регион с ниски въглеродни емисии. Те са добили популярност с названието „20-20-20” и включват:

- намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС най-малко с 20 % в сравнение с нивата от 1990 г.;
- 20-процентно съкращаване на първичната консумация на електроенергия спрямо прогнозираните равнища, постигнато посредством подобрена енергийна ефективност;
- 20 % дял на електроенергията, произвеждана от възобновяеми източници, в общото потребление в ЕС и задължително изискване минимум 10 % от потреблението на петрол и дизел за транспорт в страните членки да бъде заменено с биогорива.

През 2008 г. Европейската комисия поставя целите „20-20-20” чрез въвеждане на обвързващи закони в пакета *Климат и енергетика*, който влиза в сила през 2009 г. Този пакет определя<sup>11</sup>:

- да се преразгледа и укрепи Системата за търговия с емисии, която представлява съществен инструмент за съкращаване на емисиите при значителна ценова ефективност;
- от 2013 г. да се постави таван на емисионните квоти в ЕС, който всяка година да се намалява с цел до 2020 г. нивата да се снижат до 21 % под тези от 2005 г.; системата постепенно да обхваща все повече сектори;
- емисиите от сектори, непокрити от Системата за търговия с емисии (например транспорт, домакинства, отпадъци и селско стопанство), да се управляват от т.нар. „Решение за споделяне на усилията”, според което всяка държава членка получава различни задължителни ограничения за емисиите си. При определянето на тези ограничения се взема предвид степента на икономическо развитие на съответната държава, като общата цел за ЕС е до 2020 г. да се намалят с 10 % емисиите от секторите, необхванати от Системата за търговия с емисии, в сравнение с нивата от 2005 г.;
- задължителни национални планове за използване на възобновяема енергия, които са различни за отделните държави<sup>12</sup>, но до 2020 г. общият им резултат за ЕС ще бъде постигане на 20 % дял на използването на възобновяеми източници;
- плановете за използване на енергия от възобновяеми източници в такъв размер ще доведат до намаляване на зависимостта на ЕС от вноса на енергия, както и до намаляване на емисиите на парникови газове;
- необходима е законова рамка, която да насърчава разработването и безопасното използване на механизмите за улавяне и съхранение на въглерода (УСВ).

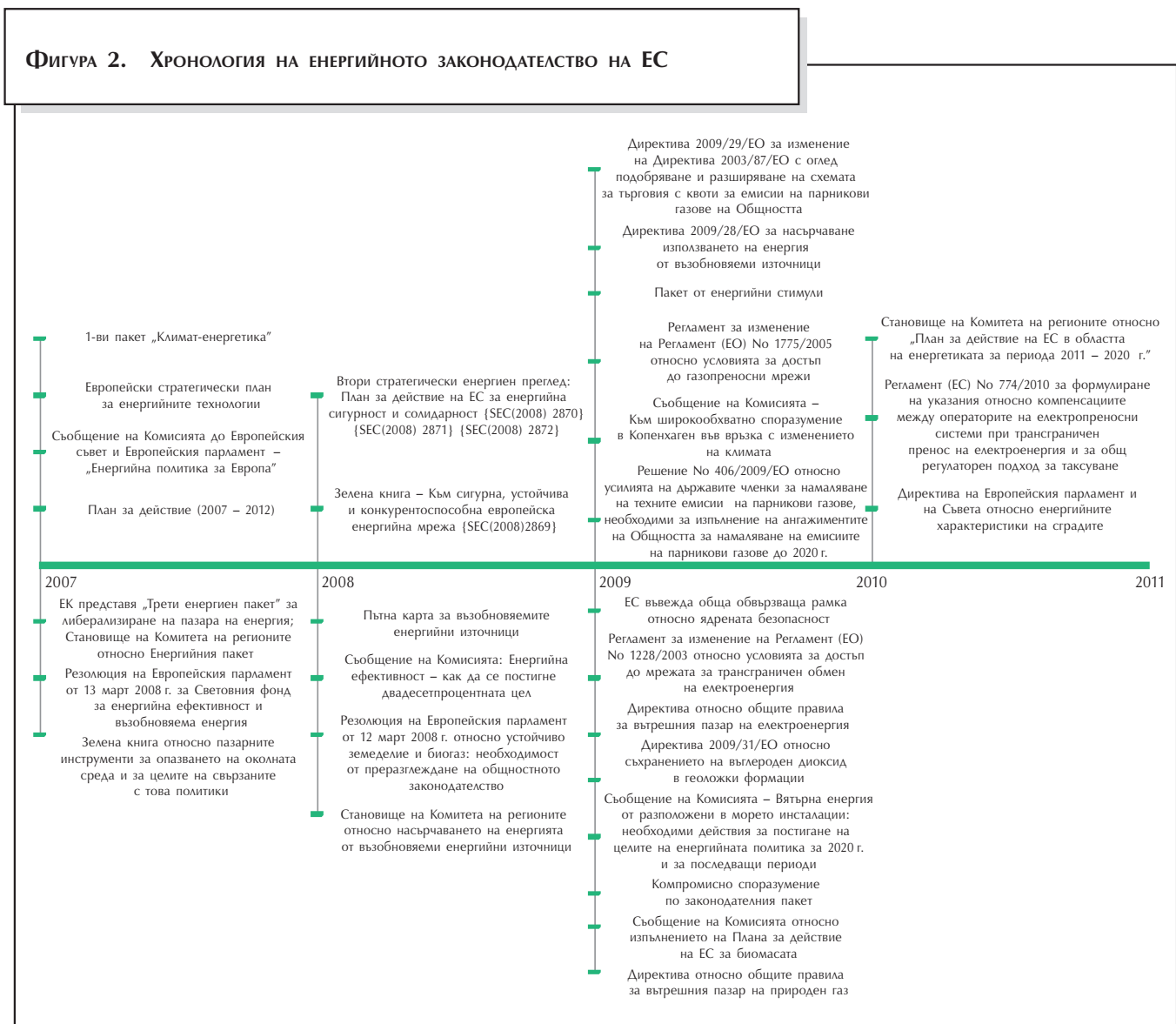
Пакетът *Климат и енергетика* не се занимава пряко с енергийната ефективност. Тя е предмет на разработения от ЕС *План за действие по енергийна ефективност 2011 г.* Въпросът за енергийната ефективност най-често възниква във връзка с

<sup>11</sup> Вж. План за действие на ЕК за климатичните промени: [http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package_en.htm)

<sup>12</sup> Индивидуалните национални цели за дела на възобновяемите енергийни източници варира от 10 % за Малта до 49 % за Швеция.

програмата за 2020 г. на ЕС за намаляване на първичната консумация на електроенергия с 20 % спрямо прогнозираните нива. И все пак за редица държави, които не са богати на енергийни ресурси, в това число и България, повишаването на енергийната ефективност може да се окаже най-добрият начин за посрещане на нарастващото търсене. Въпреки че са предприети сериозни действия за подобряване на енергийната ефективност (например при електроуредите и в строителството), според оценките на Европейската комисия заложената цел за намаляване на консумацията в ЕС с 20 %<sup>13</sup> ще бъде постигната едва наполовина. Изводът е, че макар последните няколко години да са били посветени на значителни усилия за разработване на необходимата политика, сега

Фигура 2. Хронология на енергийното законодателство на ЕС



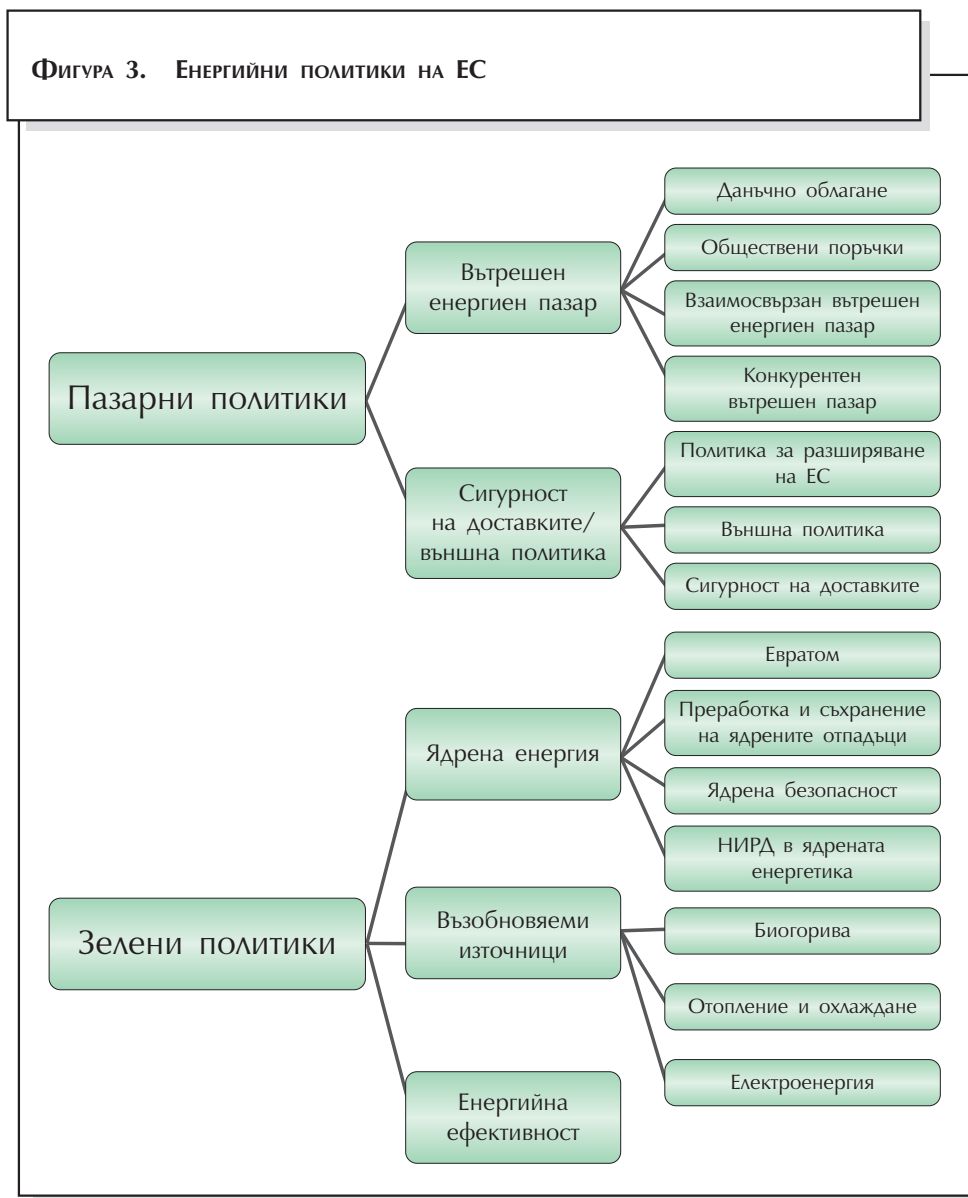
Източник: Център за изследване на демокрацията, 2011.

<sup>13</sup> Европейска комисия. Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: *План за енергийна ефективност 2011 г.*, COM(2011) 109, окончателен.

акцентът трябва да се премести върху практическото прилагане на съответните решения. Икономическата и финансовата криза оказва огромен натиск върху европейските публични финанси, което от своя страна ще предизвика търсене на по-ефикасни средства за насърчаване на устойчивото развитие. Освен това е много вероятно някои държави да не успеят да постигнат заложените цели и това да доведе до преразглеждане на законодателството през 2015 г.

## 2.2. РАБОТЕЩА ЕНЕРГИЙНА ПОЛИТИКА ЗА ЕВРОПА

От гледна точка на функционалността **нормативните актове в ЕС, които се отнасят до енергетиката, могат да се разделят на три категории:**



Източник: Център за изследване на демокрацията, 2011.

задължаващи нормативни актове, каквито са регламентите и директивите; консултативни, каквито са зелените книги и работните документи (например съобщенията на Европейската комисия); и оценки, каквито са докладите за напредъка при въвеждането на конкретни политики. Освен това енергийните закони могат да се разделят на такива, които са пряко свързани с политиките за зелена Европа (документи и актове за енергийна ефективност, възобновяеми източници и ядрена енергия), и закони, които имат отношение към политическото и икономическото развитие на региона (вътрешен енергиен пазар, сигурност на предлагането, външни отношения). Това разделение трябва да се разглежда в светлината на по-тесните политики на ЕС, а не като стриктна теоретична категоризация. Две са основните възражения. Първо, не съществуват общи параметри за външната енергийна политика на Европа с изключение на политиката за разширяване. Това става особено видно по време на газовата криза през 2009 г., когато се стига до последното либерализиране на пазара в ЕС. Второ, макар че ядрената енергетика е съвместима с целите за намаляване на парниковите газове и поради това попада в обхвата на зелената политика на ЕС, тя едва ли може да отговори на изискванията за устойчиво развитие, особено предвид трите атомни катастрофи от последните петдесет години и липсата на трайно решение за съхраняването на ядрени отпадъци. За разлика от възобновяемите енергийни източници ядрената енергетика се свързва и с по-малка пазарна прозрачност и повече правителствени регулации, което донякъде противоречи на пазарната политика на ЕС.

## Пазарни политики

Пазарните политики, свързани с енергетиката в Европейския съюз, са **насочени предимно към по-доброто функциониране на вътрешния енергиен пазар**, което предполага по-интензивни и по-добри връзки между пазарите на страните членки и общата външна енергийна политика. Засега са налице само наченки на политиката в тази област, тъй като енергийният пазар в ЕС остава силно фрагментиран заради националните граници. Това важи с особена сила за новоприсъединените държави, чиито енергийни системи остават свързани с някогашния доставчик на евтина енергия – Русия. По време на газовата криза през 2009 г., която възниква вследствие на спор между Русия и Украйна, това разделение се разкрива още по-ясно, когато България и Словакия остават без доставки на газ, макар че западните страни членки в същото време имат газ в изобилие.

През 2007 г. Европейската комисия представя своето виждане в документа *Енергийна политика за Европа*.<sup>14</sup> Предвидено е създаване на вътрешен енергиен пазар, който да гарантира на потребителите възможност да избират доставчици при конкурентни цени. По това време вече се работи върху законовото отделяне на доставките на газ и електроенергия от тяхното производство, осъществено през 2009 г. Така от юли 2007 г. домакинствата в ЕС са свободни да избират своите доставчици на електричество и газ. Последвало

<sup>14</sup> Европейска комисия. Съобщение на Комисията до Европейския съвет и Европейския парламент от 10 януари 2007 г., *Енергийна политика за Европа*, COM(2007) 1, окончателен, 10.01.2007.

проучване на конкуренцията в енергийния сектор<sup>15</sup> разкрива наличието на изкривена пазарна конкуренция и на редица пречки пред това икономиката и потребителите да се възползват напълно от либерализацията на пазара на газ и електроенергия. Някои от **тези пречки** са:

- **висока пазарна концентрация**, при която традиционните оператори запазват контрола върху производството на електроенергия, както и върху вноса и производството на газ;
- ограничаване на избора на потребителите поради факта, че **една компания доминира на пазара в даден регион или държава**;
- **консолидирано пазарно влияние**, което позволява на традиционните оператори свободно да повишават цените;
- **конфликт на интереси**, произтичащ от вертикалното интегриране на производството, системите и дистрибуцията;
- **липса на междудържавна пазарна интеграция**.

През 2009 г. Европейската комисия представя своя *Трети енергиен либерализационен пакет*, който разглежда отделянето на преноса на енергия от доставките и производството на електричество и газ, както и по-нататъшното укрепване и либерализиране на вътрешния енергиен пазар на ЕС. Отделянето на управлението на мрежите от производството и продажбите се прави с цел насърчаване на инвестициите в преносните мрежи и включване на нови компании на пазара, което да доведе до намаляване на цените и повишаване на сигурността на предлагането. Освен повишаване на конкуренцията се очаква отделянето да **насърчава производителите на възобновяема енергия** да навлязат на пазара. Вътрешните пазари на отделните държави могат да получат и допълнителни предимства от по-добрата си интеграция в общия пазар на ЕС. Засега обаче са налице множество пречки, свързани с различията в националните технически стандарти, както и с недостатъчния капацитет на мрежата.

В съответствие с разбирането за ролята на трансграничните отношения и взаимната зависимост между държавите членки Европейската комисия разработва *План за действие за сигурност и солидарност*<sup>16</sup>. В него се акцентира върху изграждане на необходимата инфраструктура или подобряване на съществуващата (например чрез свързване на изолираните пазари в Европа, развиване на южния газов коридор за доставки от Каспийския регион и Близкия изток, изграждане на междинни връзки на територията на Европа и т.н.); подобряване на външните енергийни отношения и поставяне на доставките на енергия в центъра на международните отношения (например с Турция, Украйна, Русия, Република Молдова); подобряване и осъвременяване на механизмите за реакция в кризисни ситуации; използване на наличните енергийни ресурси в ЕС; акцентирание върху енергийната ефективност.

<sup>15</sup> Европейска комисия. Съобщение от Комисията от 10 януари 2007 г. *Проучване на европейските сектори за газ и електроенергия по силата на член 17 от Наредба на ЕК No 1/2003, COM(2006) 851, 10.01.2007.*

<sup>16</sup> Европейска комисия. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, *Втори стратегически преглед на енергетиката: План за действие на ЕС за енергийна сигурност и солидарност, COM(2008) 781.*

През 2010 г. Европейската комисия обръща специално внимание на потребностите на инфраструктурата с цел до 2020 г. да се осигурят свободното движение на енергията и сигурността на предлагането в целия общ пазар<sup>17</sup>. Инфраструктурният план на ЕК очертава приоритетите на ЕС в тази област и методите за тяхното постигане, които включват преноса и съхранението на електричество и газ, отоплителните и охладителните мрежи, рафиниращата и транспортната инфраструктура за нефт, улавянето, транспортирането и съхраняването на CO<sub>2</sub><sup>18</sup>, интелигентните мрежи, както и някои въпроси, свързани със сигурността на предлагането. За да се ускори работата по тези приоритети, европейският пазар трябва да предприеме незабавно серия от разрешителни процедури и правила за развитие на инфраструктурата под ръководството на Агенцията за сътрудничество на енергийните регулатори (АСЕР) с цел да се посрещнат изискванията за съгласуваност и стандартизация, заложи в стратегията *Енергетика 2020*<sup>19</sup>.

## Зелена политика

**Политиката на ЕС за зелена енергия** се концентрира предимно върху **насырчаване на възобновяемите източници на енергия и енергийната ефективност** като средство за: а) намаляване на зависимостта на Съюза от вносни изкопаеми горива; б) намаляване на емисиите на парникови газове; и в) подготвяне на икономиката да доминира на глобалния пазар на зелени технологии. Развитието на ядрената енергетика дълго време стои в центъра на енергийното сътрудничество в ЕС и се счита за бързо решение на проблема с парниковите газове. Катастрофата с атомната централа Фукушима през 2011 г. обаче кара много държави членки, особено Германия и Италия, да преразгледат своята позиция спрямо ядрената енергия и това, заедно с неразрешения въпрос за безопасното складиране на ядрените отпадъци, вероятно ще изключи ядрената енергетика от плановете на ЕС за провеждане на зелена политика.

Първоначално политиката на ЕС по отношение на енергийната ефективност е насочена към спестяването на електроенергия от страна на потребителите (т.е. гражданите и бизнеса)<sup>20</sup>. Неотдавна ръководителите на ЕС поставят за цел до 2020 г. да се постигне 20-процентно съкращение на планираното за периода потребление на електроенергия. За да осъществи тази цел, през 2007 г. ЕС одобрява *План за действие по енергийна ефективност 2006 – 2012*. Той е разработен за отделни сектори и акцентира върху възможността в **гражданския и**

<sup>17</sup> Европейска комисия. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, *Приоритети на енергийната инфраструктура за 2020 г. и след това – проект за интегрирана европейска енергийна мрежа*, COM(2010) 677/4.

<sup>18</sup> ЕС предлага до 2015 г. да бъдат изградени няколко демонстрационни предприятия за улавяне и съхранение на CO<sub>2</sub> с цел да се оцени тяхната приложимост в периода до 2020 г.

<sup>19</sup> Европейска комисия. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 10 ноември 2010 г. *Енергетика 2020 г. – Стратегия за конкурентоспособна, устойчива и сигурна енергетика*, 10.11.2010.

<sup>20</sup> Европейска комисия. *Зелена книга за енергийната ефективност или как да постигнем повече с по-малко*, COM(2005) 265, 22.06.2005.

**обслужващия сектор** да се спестят около 37 % от общото потребление на електроенергия в ЕС през 2007 г. Вследствие на това ЕС прилага съответните закони, засягащи тези сектори, които включват *Директивата за енергийните характеристики на сградите*<sup>21</sup>, *Директивата за енергийни услуги*<sup>22</sup>, както и Директивите за екодизайн и за енергийните етикети<sup>23</sup>. В **транспортния сектор**, който през 2007 г. стои зад 32 % от общото потребление на енергия в ЕС, най-важните промени са свързани с определянето на стандарти за емисиите при новите леки автомобили<sup>24</sup> и лекотоварните автомобили<sup>25</sup>, въвеждането на нови правила за означаване на автомобилните гуми<sup>26</sup>, насърчаването на чист и енергийно ефективен сухопътен транспорт чрез възлагане на обществени поръчки<sup>27</sup>, както и включване на авиационния сектор в системата за търговия с емисии (от 2012 г.). **Промишленият сектор**, който през 2007 г. е отговорен за 27 % от консумираната енергия в ЕС (и особено енергоемките производства), се счита за добре обхванат от системата за търговия с емисии на ЕС. Поради това в ПДЕЕ не са включени директни мерки за него. В ПДЕЕ 2006 – 2012 г. е обърнато особено специално внимание на енергопроизводителните отрасли. Целта е да се повиши ефективността на производствените мощности и електроразпределението. Затова Европейската комисия въвежда *Директива за комбинирано производство на топло- и електроенергия*<sup>28</sup> и препоръчва примери за добри практики по отношение на енергийната ефективност. Допълнителен напредък е отбелязан с разпространяването на децентрализираното енергопроизводство, залегнало в *Третия законодателен пакет*<sup>29</sup>.

Оценката на резултатите<sup>30</sup> от Плана за действие през 2011 г. показва, че **ЕС няма да успее напълно да реализира своите цели за рентабилно енергоспестяване**. С други думи, макар че се наблюдава спиране на тенденцията за непрекъснато увеличаване на търсенето, съкращенията в консумацията на енергия остават недостатъчни<sup>31</sup>. Нещо повече, пазарът на енергийно

<sup>21</sup> Директива 2002/91/ЕО на Европейския парламент и Съвета на министрите от 16 декември 2002 г. за енергийните характеристики на сградите.

<sup>22</sup> Директива 2006/32/ЕО на Европейския парламент и Съвета на министрите от 5 април 2006 г. за енергетиката и ефективността на крайното потребление и енергийните услуги.

<sup>23</sup> Наредба на Комисията (ЕС) No 1016/2010, Наредба на Комисията (ЕС) No 1015/2010, Наредба на Комисията (ЕС) No 347/2010, Наредба на Комисията (ЕК) No 641/2009, Наредба на Комисията (ЕК) No 640/2009, Наредба на Комисията (ЕК) No 643/2009, Наредба на Комисията (ЕК) No 642/2009, Наредба на Комисията (ЕК) No 278/2009, Наредба на Комисията (ЕК) No 859/2009, Наредба на Комисията (ЕК) No 245/2009, Наредба на Комисията (ЕК) No 107/2009, Наредба на Комисията (ЕК) No 1275/2008, Директива 2009/125/ЕО.

<sup>24</sup> ЕК 443/2009.

<sup>25</sup> СОМ/2009/0593.

<sup>26</sup> ЕК 1222/2009.

<sup>27</sup> Директива 2009/33/ЕО.

<sup>28</sup> Директива 2004/8/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 11 февруари 2004 г. за насърчаването на когенерирането въз основа на търсенето на топлинна енергия на вътрешния енергиен пазар.

<sup>29</sup> Европейска комисия. Оценка на въздействието, придружаваща документа към Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, вътрешен работен документ: *План за енергийна ефективност 2011 г.*, СОМ(2011) 109, 8.3.2011.

<sup>30</sup> Пак там.

<sup>31</sup> Според оценката съкращаването на консумацията на енергия ще достигне едва 9 % до 2020 г.



ефективни продукти, сгради и услуги не се развива така динамично, както е заложено в прогнозите поради редица пазарни и регулаторни несъвършенства. Сред тях е и фактът, че цените на енергийния пазар в момента не отразяват изцяло отрицателните ефекти върху околната среда и обществото (например по отношение на замърсяването, парниковите емисии, изчерпването на ресурсите и т.н.). Допълнителна спънка по пътя към постигане на енергийна ефективност е наличието на „увреждащи субсидии, регулиране на цените и отрицателни стимули“ (например субсидиране на използването на изкопаеми горива, регулиране на цените на газа и електроенергията в редица страни – членки на ЕС, с което се изкривяват сигналите на пазара; отрицателни стимули са повишаването на стойността на сградите и съответно на дължимите за тях данъци след направени подобрения за повишаване на енергийната им ефективност).

**Новият План за енергийна ефективност 2011 поставя енергийната ефективност в центъра на Европейската стратегия 2020<sup>32</sup>.** Мерките, описани в ПЕЕ 2011, имат за цел да доближат страните членки до поставената в ЕС цел за спестяване на 20 % от електроенергията<sup>33</sup> и да осъществят прехода към ефективна нисковъглеродна икономика. Според ПЕЕ най-голям потенциал за икономия на енергия имат сградите (жилищни и търговски) и транспортът. В жилищните сгради отоплението, осветлението и електроуредите са най-големите консуматори на енергия. Повишаването на енергийната ефективност в промишлеността ще се търси чрез въвеждане на специфични изисквания към оборудването, извършване на енергийни одити на отраслите, внасяне на подобрения в производствените и отоплителните мощности и прилагане на мерки по отношение на цялата енергопреносна верига<sup>34</sup>.

В *Бялата книга за възобновяемите енергийни ресурси* от 1997 г. за първи път се появяват аргументи в полза на твърдението, че възобновяемите енергийни източници могат да намалят зависимостта на Общността от вносни горива, да увеличат сигурността на предлагането и да допринесат за намаляване на емисиите на парникови газове. Предложен е списък с мерки, които да компенсират слабото значение, отдавано на възобновяемите енергийни източници в политиката, програмите и фондовете на Общността до този момент. Сред предвидените мерки са: недискриминационен достъп до пазара на електроенергия; фискални и финансови стимули; нови инициативи за транспорта, отоплението и електроенергията, свързани с използването на биоенергия; конкретни стъпки за увеличаване на пазарния дял на биогоривата, насърчаване на използването на биогаз и разработване на пазари за

<sup>32</sup> Европейската стратегия *Европа 2020* защитава интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж и представя пет основни цели за развитието на ЕС до 2020 г., като една от тях е свързана с енергетиката и климатичните промени.

<sup>33</sup> Според съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Пътна карта за напредъка към постигане на конкурентоспособна нисковъглеродна икономика през 2050 г., Брюксел, 8.3.2011 г. ЕС е едва на половината път до постигането на целта за 20 % икономии на енергия.

<sup>34</sup> Европейска комисия. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: *План за енергийна ефективност 2011 г.*, COM(2011) 109, окончателен.

твърда биомаса; стимулиране на използването на възобновяеми енергийни източници (например слънчева енергия) в строителството (както за преоборудване на стари сгради, така и при изграждане на нови). Европейската комисия продължава да работи в тази насока и през 2001 г. издава *Директива за насърчаване на производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници*<sup>35</sup>. С нея се поставят цели за постигане на определен дял на възобновяемите ресурси от общото потребление на електроенергия за ЕС-27 като цяло (21 %), а също и за всяка отделна държава от Евросъюза. В оценката, направена през 2011 г., Европейската комисия отбелязва, че общата цел няма да бъде достигната и едва седем държави вероятно ще изпълнят своите индивидуални планове<sup>36</sup>.

Важен момент в използването на ВЕИ настъпва през януари 2007 г., когато Комисията представя своята *Пътна карта за възобновяемите енергийни източници* – дългосрочна стратегия за развитието на възобновяемите източници. В нея е заложена задължителна цел за постигане на дял от 20 % за възобновяемите енергийни ресурси в общия енергиен микс на ЕС до 2020 г. Целта е одобрена от ръководителите на ЕС през март 2007 г. и е приета в новата *Директива за възобновяемите източници на енергия*<sup>37</sup> през април 2009 г. В нея са определени индивидуалните планове за постигане на конкретен дял на енергията, получена от възобновяеми източници през периода до 2020 г., и са предоставени референтни стойности за 2005 г. Индивидуалните планове за страните членки са задължителни и са изчислени така, че заедно да допринесат за постигане на общата цел до 2020 г. да има поне 20 % дял на енергията от възобновяеми ресурси в общото крайно потребление на енергия в ЕС.

Индивидуалната цел за всяка държава – членка на ЕС, е определена според дела на енергията от възобновяеми ресурси през 2020 г. в общото крайно потребление на енергия в страната. Освен това от всяка държава в ЕС се изисква да изгради необходимата инфраструктура за добавяне на енергията от възобновяеми източници към общия си енергиен микс. За тази цел операторите трябва да гарантират преноса и дистрибуцията на електричество, произведено от ВЕИ, и да предложат приоритетен достъп на тази енергия до мрежата. Нещо повече, до 2020 г. страните членки трябва да достигнат поне 10 % дял на енергията от възобновяеми източници в транспортния сектор от общата консумация в сектора.

<sup>35</sup> Директива 2001/77/ЕО на Европейския парламент и Съвета на министрите от 27 септември 2001 г. за насърчаването на електроенергията, произведена от възобновяеми енергийни източници на вътрешния енергиен пазар.

<sup>36</sup> Европейска комисия. Работен документ на Комисията: Нов напредък в развитието на възобновяеми енергийни източници и техническа оценка на използването на биогорива и други възобновяеми горива в транспорта в съответствие с член 3 от Директива 2001/77/ЕО и член 4(2) от Директива 2003/30/ЕО. Съпътстващ документ на Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета за възобновяема енергия, *Напредъкът към целта за 2020 г.*, COM(2011) 31, окончателен.

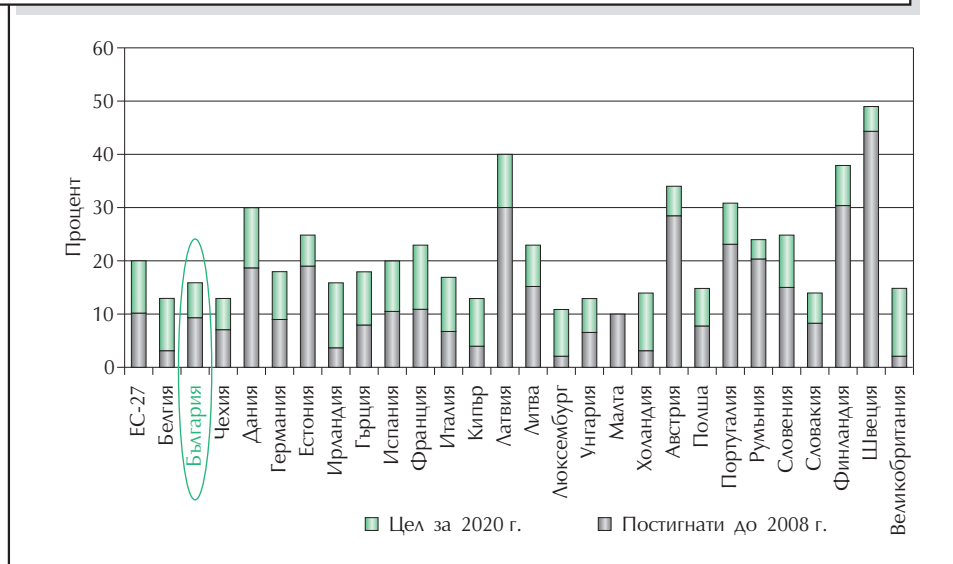
<sup>37</sup> Директива 2009/28/ЕО за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници.

**ТАБЛИЦА 1. Цели за дял на енергията от възобновяеми енергийни източници според Директивата за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници\***

	Референт- на година	Индикативни цели					Цел
		2005 (%)	2011 – 2012 (%)	2013 – 2014 (%)	2015 – 2016 (%)	2017 – 2018 (%)	
Белгия	2,2	4,4	5,4	7,1	9,2	13,0	
България	9,4	10,7	11,4	12,4	13,7	16,0	
Чехия	6,1	7,5	8,2	9,2	10,6	13,0	
Дания	17,0	19,6	20,9	22,9	25,5	30,0	
Германия	5,8	8,2	9,5	11,3	13,7	18,0	
Естония	18,0	19,4	20,1	21,2	22,6	25,0	
Ирландия	3,1	5,7	7,0	8,9	11,5	16,0	
Гърция	6,9	9,1	10,2	11,9	14,1	18,0	
Испания	8,7	11,0	12,1	13,8	16,0	20,0	
Франция	10,3	12,8	14,1	16,0	18,6	23,0	
Италия	5,2	7,6	8,7	10,5	12,9	17,0	
Кипър	2,9	4,9	5,9	7,4	9,5	13,0	
Латвия	32,6	34,1	34,8	35,9	37,4	40,0	
Литва	15,0	16,6	17,4	18,6	20,2	23,0	
Люксембург	0,9	2,9	3,9	5,4	7,5	11,0	
Унгария	4,3	6,0	6,9	8,2	10,0	13,0	
Малта	0,0	2,0	3,0	4,5	6,5	10,0	
Нидерландия	2,4	4,7	5,9	7,6	9,9	14,0	
Австрия	23,3	25,4	26,5	28,1	30,3	34,0	
Полша	7,2	8,8	9,5	10,7	12,3	15,0	
Португалия	20,5	22,6	23,7	25,2	27,3	31,0	
Румъния	17,8	19,0	19,7	20,6	21,8	24,0	
Словения	16,0	17,8	18,7	20,1	21,9	25,0	
Словакия	6,7	8,2	8,9	10,0	11,4	14,0	
Финландия	28,5	30,4	31,4	32,8	34,7	38,0	
Швеция	39,8	41,6	42,6	43,9	45,8	49,0	
Великобритания	1,3	4,0	5,4	7,5	10,2	15,0	

\* Данните са заимствани от анекс 1 на Директива 2009/28/ЕО. Тенденциите са изчислени на базата на част Б от анекса.

**ФИГУРА 4. ПОСТИГАНЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ЦЕЛИ ЗА ВЕИ НА СТРАНИТЕ ЧЛЕНКИ**



Източник: Център за изследване на демокрацията по данни на Евростат, 2011.

Докато ЕК предвижда устойчив напредък към целите, поставени за 2020 г., директивата определя поредица от междинни цели и индикативни траектории. Всяка страна членка има свободата да състави свой собствен микс от възобновяеми източници, тъй като всяка от тях има различен потенциал за добиване на енергия от отделните ресурси. Изисква се обаче държавите да предоставят на Комисията своите планове за постигане на индивидуалните цели, включително и избрания енергиен микс, описани в Националния план за действие (НПД), съобразен с конкретните индикативни траектории. Страните членки трябва да изготвят и двегодишни доклади, в които да отразяват напредъка си. Европейската комисия има право да налага процедури за неспазване на изискванията, ако някоя от държавите не е предприела необходимите мерки за постигане на зададената цел. Страните членки могат да проявяват гъвкавост при използването на национални схеми за развитие на възобновяемата енергия и да ги обвързват с подобни схеми в други държави от Евросъюза. Нещо повече, създадена е система, която позволява търговията с допълнителни кредити за възобновяеми енергийни източници между страните членки. Тези т.нар. статистически трансфери са допустими само при положение, че продаващата страна е достигнала своите междинни планове за използването на възобновяеми източници<sup>38</sup>. Директивата е съсредоточена върху насърчаване на мащабните инсталации за производство на енергия от възобновяеми източници, но има и изискване по отношение на минимално потребление на възобновяема енергия в сградите. На архитектите и отговарящите за градоустройствени планове са предоставени националните насоки за разработване на нови проекти в строителството. Местните и регионалните власти трябва да проверяват плановете за отоплителни, охладителни и

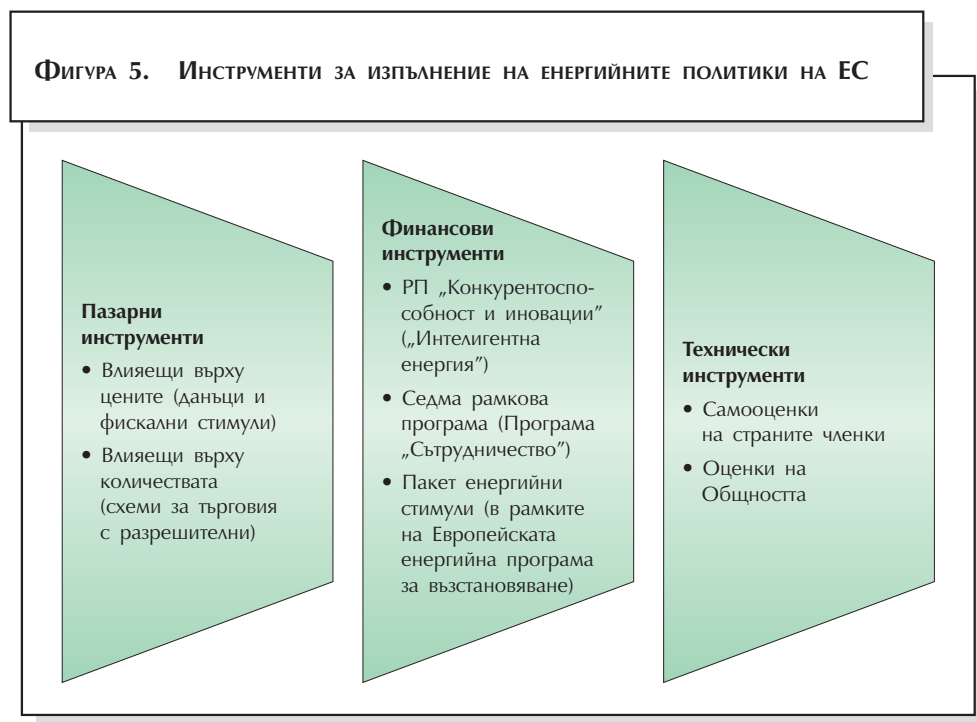
<sup>38</sup> Евроактив (2011) *Политика за възобновяемата енергия на ЕС*, <http://www.euractiv.com/en/energy/eu-renewable-energy-policy-links dossier-188269>

електрически инсталации, при които се използват възобновяеми източници. Директивата определя също и сертифицирането на техническите лица, отговорни за инсталирането на възобновяеми технологии в сгради.

По-подробен преглед на индивидуалните планове на страните членки и на постигнатия напредък до момента ще покаже, че в контекста на неотдавнашната икономическа и финансова криза е **малко вероятно всички държави да постигнат зададените цели**. Най-силно засегнатите от кризата Гърция и Ирландия няма да се справят с осигуряването на обществени и частни средства за обезпечаване на желаните от тях промени. Държави, които са силно зависими от ядрената енергетика, както са Белгия и Франция, както и Великобритания, също е малко вероятно да изпълнят индивидуалните си планове. Поради това от огромно значение за бъдещото развитие на възобновяемите източници е ЕС да открие най-подходящите инструменти за ефективно налагане на трансфера на излишната енергия, генерирана от възобновяеми ресурси в държавите, които са постигнали междинните и крайните си цели.

### 2.3. ИНСТРУМЕНТИ НА ЕНЕРГИЙНАТА ПОЛИТИКА НА ЕС

За постигането на устойчиво развитие на енергетиката ЕС определя и използва няколко типа инструменти, описани в тази част на доклада:



Източник: Център за изследване на демокрацията, 2011.

## Пазарни инструменти

Макар че някои от механизмите се прилагат отдавна, едва през 2007 г. Комисията обобщава съществуващите пазарни механизми в единна *Зелена книга*<sup>39</sup>. На равнище Европейски съюз се използват два основни типа пазарни инструменти. Най-напред това са **инструментите за въздействие върху цените**, т.е. за тяхната промяна, каквито са **данъците** (с тях се увеличава цената на продукт или услуга)<sup>40</sup> и **финансовите или фискалните** стимули (които намаляват цените). Съветът на ЕС упълномощава държавите членки да предоставят данъчни облекчения на предприятия, които вземат необходимите мерки за ограничаване на вредните емисии<sup>41</sup>. Всяка държава може също да въвежда пълно или частично премахване или намаляване на данъчната тежест върху: енергийни продукти, използвани под фискален контрол в областта на пилотни проекти за технологично разработване на екологични продукти или свързани с горива от възобновяеми източници; биогорива; енергия, генерирана чрез използване на слънцето, вятъра, приливите, биомаси и отпадъци, както и геотермална енергия. Съветът взема предвид и конкурентоспособността на бизнеса, като предвижда мерки за намаляване на данъчната тежест върху предприятия, които правят подобрения в областта на екологията и енергийната ефективност<sup>42</sup>. Страните членки получават правото пълно или частично да възстановяват данъци, удържани от фирми, които са инвестирани в рационализирането на своето потребление на енергия<sup>43</sup>. През 2008 г. Комисията ревизира *Директивата за енергийното данъчно облагане*<sup>44</sup> и започва проучване за идентифициране и прекратяване на субсидирането на дейностите, вредни за околната среда.

Други пазарни **инструменти поставят прагове** върху максимално допустимото количество замърсители, каквато е например **схемата за търговия с парникови емисии** в ЕС. Това е механизъм за определяне на максималното количество от конкретен замърсител, което може да се изпусне в атмосферата за даден период. Общото количество се разделя между икономическите оператори<sup>45</sup> и се продава на пазар, специално организиран за тази цел и в съответствие с възможността на операторите да спазват ограниченията за емисиите. Онези, които отделят по-малко замърсяване от допустимото, биха могли да продадат неизползваните си квоти, а онези, които надхвърлят ограниченията – да закупят квоти, с които да компенсират недостига си<sup>46</sup>.

<sup>39</sup> Европейска комисия, *Зелена книга на пазарните инструменти за провеждане на политика по опазването на околната среда*, COM(2007) 140, 28.3.2007 г.

<sup>40</sup> Директива на Съвета 2003/96/ЕО от 27 октомври 2003 г. за реструктуриране на рамката на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията и 7 свързани акта.

<sup>41</sup> Директива на Съвета 2003/96/ЕО.

<sup>42</sup> Директива на Съвета 2003/96/ЕО.

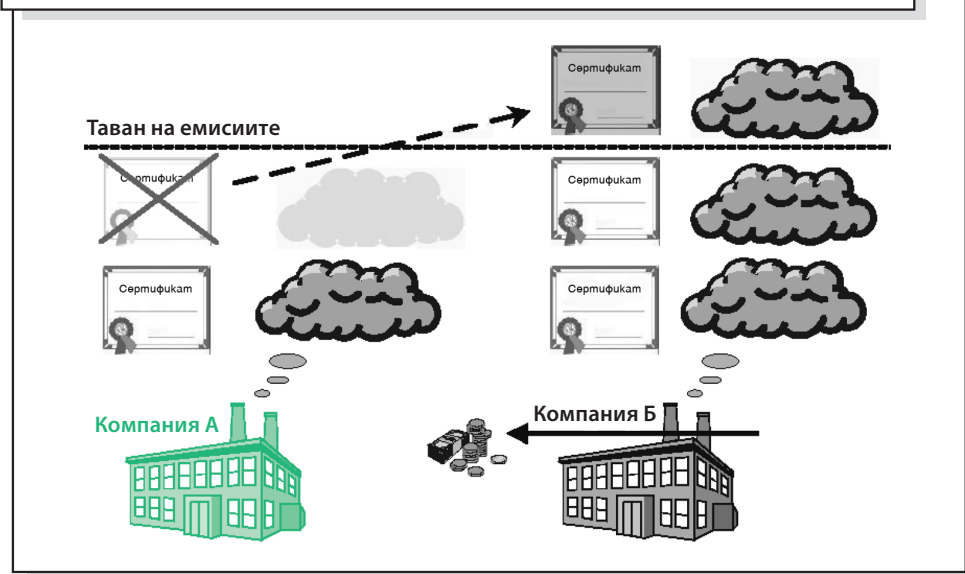
<sup>43</sup> Възстановените суми могат да бъдат в размер до 100 % в случаи на висока енергийна ефективност и до 50 % за други предприятия.

<sup>44</sup> Пак там.

<sup>45</sup> Най-често, когато става дума за дейности в енергийния сектор, производството и обработката на стомана и желязо, дървопреработвателната и целулозно-хартиената промишленост.

<sup>46</sup> За повече информация във връзка с правилата на търговията с емисии, измененията и съобщенията вижте главната *Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 13 октомври 2003 г.*, която определя схемата за търговия с квоти на парникови емисии в границите на Общността и поправките в Директивата на Съвета 96/61/ЕС и свързаните нея 16 акта.

ФИГУРА 6. ПРИМЕРНА СХЕМА ЗА ТЪРГОВИЯ С ЕМИСИИ



Източник: Global Carbon.

Инструментите, които предвиждат търгуване с количества замърсители, предлагат по-голяма сигурност и прозрачност по отношение на постигането на конкретни цели (например ограничаване на емисиите), докато инструментите за въздействие върху цената носят сигурност във връзка с разходите, срещу които ще бъде постигната целта (например данъци). Инструментите за въздействие като правило са по-лесни за прилагане, макар че и двата вида са уязвими за измами и злоупотреби и изискват силна изпълнителна администрация<sup>47</sup>. Сред **предимствата на пазарните инструменти** спрямо другите типове инструменти са:

- външните разходи са преобразувани във вътрешни;
- предприятията могат да проявяват по-голяма гъвкавост за постигане на целите си;
- разходите по въвеждането на тези инструменти са по-ниски;
- създават се стимули за инвестиране в иновации, които да намалят въздействието върху околната среда;
- увеличават се заетостта в контекста на зелената фискална реформа.

## Финансови инструменти

Един от ключовите инструменти на Общността в борбата срещу климатичните промени и свързаните с нея предизвикателства пред енергийната политика се изразява в **осигуряване на финансиране за иновативното мислене и**

<sup>47</sup> Освен това данъците са източник на приходи, докато схемите за търгуеми разрешителни генерират приходи само когато квотите най-напред са гарантирани от публичния търг. Таксите не генерират приходи, защото представляват заплащане за извършени услуги. Европейска комисия, *Зелена книга на пазарните инструменти за провеждане на политика по опазването на околната среда*, COM(2007) 140, 28.3.2007 г.

**технологичния прогрес** в тази област. Макар че още от самото създаване на Съюза в началото на 90-те години на миналия век са налице спорадични прояви, първата мащабна инициатива е *Рамковата програма за действия в енергийния сектор* (1998 – 2002 г., 175 млн. евро), която насърчава:

- разработването на възобновяемите енергийни източници (програма ALTENER на стойност 77 млн. евро);
- повишаването на енергийната ефективност (програма SAVE на стойност 66 млн. евро);
- комбинираното производство на топло- и електроенергия (когенерация)<sup>48</sup>.

Рамковата програма *Интелигентна енергия за Европа* (2003 – 2006 г., 215 млн. евро) продължава да работи в тази насока, като предлага две допълнителни програми: Международно сътрудничество (*COOPENER*, 19 млн. евро) и Мерки за енергийните аспекти на транспорта (*STEER*, 35 млн. евро, *ALTENER*, 86 млн. евро; *SAVE*, 75 млн. евро за периода 2003 – 2006 г.).

След изтичане на бюджетния срок програмата *Интелигентна енергия за Европа* е включена в едно от следващите поколения рамкови програми *Конкурентоспособност и иновации*<sup>49</sup>, приета за периода 2007 – 2013 г. като една от целите на ревизираната *Лисабонска стратегия*. Тя е насочена към укрепване на конкурентоспособността и иновационния капацитет, като се насърчава използването на информационни технологии, технологии за опазване на околната среда и на технологии за усвояване на възобновяеми енергийни ресурси. На частта от програмата *Конкурентоспособност и иновации*, която се занимава с устойчивата енергетика, са отделени 20 % от финансирането (730 млн. евро). Тя подкрепя повишаването на енергийната ефективност, възприемането на нови и възобновяеми енергийни източници, по-доброто пазарно проникване на тези източници, диверсификацията на енергията и горивата, увеличаването на дела на възобновяемата енергия и намаляването на крайната консумация на енергия. В различни други програмни решения е включен „еко“ елемент, какъвто е случаят с програмата *Предприемачество и иновации*, при която 1/5 част от общите средства (430 млн. евро) е предназначена за насърчаване на екоиновациите. *Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие* също е сроден финансов инструмент за консолидиране на европейските научни изследвания в областта на енергетиката.

В сферата на енергийната ефективност са предвидени множество механизми за финансиране. Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР), различни национални и частни банки разработват иновативни финансови инструменти. По линия на кохезионната

<sup>48</sup> Заедно с четири други паралелни инициативи: ETAP – Проучване и наблюдение на пазарите (5 млн. евро), SYNERGY – Международно енергийно сътрудничество (15 млн. евро), CARNOT – Стимулиране на технологиите за чиста и ефективна употреба на твърди горива (3 млн. евро), SURE – Сътрудничество в ядрения сектор и по-специално във връзка с безопасността, индустриалното сътрудничество и транспортирането на радиоактивен материал, включително и борбата с нелегалния трафик (9 млн. евро).

<sup>49</sup> Решение 1639/2006/ЕК на Европейския парламент и Съвета на министрите от 24 октомври 2006 г. за стартиране на Рамковата програма „Конкурентоспособност и иновации“ (2007 – 2013 г.).



политика във всички държави членки е предвидена възможност за подпомагане на инвестициите за повишаване на енергийната ефективност в жилищния сектор. С цел да се мобилизира инвестирането в устойчивата енергетика в градовете и регионите в края на 2009 г. Европейската комисия заедно с ЕИБ постави началото на механизма за техническа помощ ELENA. До този момент чрез него са инвестирани средства в размер над 1 млрд. евро<sup>50</sup>.

В контекста на световната финансова криза Съветът на министрите на Европейския съюз постига през юни 2009 г. споразумение за *Пакет за стимулиране на енергетиката* – регламент за икономическо възстановяване, насочен към осигуряване на финансова помощ за проекти в областта на енергетиката<sup>51</sup>. Този финансов инструмент е предназначен да посрещне потребностите на икономическото възстановяване, да повиши енергийната сигурност и да намали емисиите на парникови газове посредством насърчаване на инвестициите в определени стратегически сектори.

### Технически инструменти

ЕС разработва редица технически инструменти за подкрепа на зелената енергийна политика, сред които са редовни (годишни или двегодишни) самооценки на всяка държава, както и външни оценки на държавите членки за степента им на съответствие с различните директиви и инструкции. Според старата *Директива за възобновяемите енергийни източници* всяка държава от ЕС изготвя и предоставя оценка за изпълнението на националните си цели и на мерките за въвеждане на възобновяемите енергийни източници<sup>52</sup>. Нова поредица подобни оценки предстои да бъде извършена през декември 2011 г. според изискванията на новата *Директива за възобновяемите енергийни източници*<sup>53</sup>. Всяка държава в ЕС трябва да представи доклад за своя напредък в осъществяването на националните цели за възобновяемите енергийни източници. Първите такива доклади трябва да бъдат подадени до декември 2011 г. и да бъдат подновявани на всеки две години. В тях трябва да се разглеждат: насърчаването и използването на ВЕИ в страната (и дялът на ВЕИ във всеки отделен сектор), анализът на механизмите за подпомагане и тяхното въздействие, обновяването на административните процедури и премахването на пречките пред въвеждането на възобновяемите енергийни източници на пазара, отчитането на резултатите от предприетите мерки за осигуряване на достъп до мрежата, информацията за използването на биомаса и продукцията от биогорива, прогнозите за намаляване на емисиите на парникови газове и т.н. На по-високо равнище от 2012 г. нататък Европейската комисия трябва на всеки две години да докладва пред Европейския парламент и Съвета на министрите. Тези двегодишни отчети ще се осно-

<sup>50</sup> Европейска комисия, *Състояние на енергийната политика на ЕС*, Приложение II, COM(2010) 639, 10.11.2010.

<sup>51</sup> Наредбата е част от Плана за икономическо възстановяване на Европа, приет от Европейския съвет през декември 2008 г., и осигурява рамка за мерките, които всяка държава от Евросъюза прилага в зависимост от конкретните условия, както и за редица действия, които да бъдат предприети в ЕС.

<sup>52</sup> Директива 2001/77/ЕО.

<sup>53</sup> Директива 2009/28/ЕО.

вават на националните доклади и ще оценяват до каква степен държавите членки са напреднали по отношение на индивидуалните си индикативни цели и по този начин ще се дава оценка за цялостния напредък към постигане на общите цели на Съюза<sup>54</sup>.

Друга форма на самооценка са тематичните доклади като онези, които изследват пречките и трудностите при постигане на съответствие с административните и плановите процедури и се изготвят по искане на държавни институции и производители на енергия. Държавите членки трябва да преразгледат съществуващите нормативни и регулаторни рамки, свързани с процедурите по оторизация, с цел да се намалят регулаторните и нерегулаторните бариери, да се рационализират и ускорят административните процедури и да се гарантират прозрачни и недискриминационни правила.

### Подпомагащи схеми

Техническите оценки проправят пътя за редица подпомагащи схеми в различните държави членки, които допълнително допринасят за постигане на целите на Съюза. Съобщение на Комисията през 2005 г.<sup>55</sup> представя първоначалната оценка на усилията за прилагане на старата *Директива за възобновяемите енергийни източници* (2001/77/ЕО), както и някои алтернативни подпомагащи схеми<sup>56</sup>. Сред тях са **преференциалните тарифи**, които съществуват в повечето държави в Европейския съюз и представляват конкретни цени, обикновено определени за период от около седем години, които електропреносните компании (обикновено дистрибутори) трябва да заплатят на местните производители на зелена енергия. Друга подобна схема е **системата на зелените сертификати**<sup>57</sup>. Според нея за осигуряването на допълнителните разходи за производство на зелена електроенергия и с цел осигуряването ѝ в достатъчни количества всички потребители са задължени да закупят определен брой зелени сертификати от производителите на електричество от възобновяеми източници (Е-ВЕИ) в зависимост от фиксиран процент (квота) от цялото им потребление/производство. **Тръжните системи** се прилагат в две държави в ЕС (Ирландия и Франция). При тях държавата издава поредица от покани за участие в търг за доставка на Е-ВЕИ, които предлага за продажба на пазарни цени. Данъчните стимули се прилагат изключително в Малта и Финландия.

<sup>54</sup> Директива 2009/28/ЕО.

<sup>55</sup> Европейска комисия, *Подкрепа за електроенергията от възобновяеми енергийни източници*, COM(2005) 627, 7.12.2005.

<sup>56</sup> През периода 2001 – 2004 г. Комисията одобрява около 60 схеми за подкрепа на електроенергията от възобновяеми енергийни източници.

<sup>57</sup> Към момента се прилага в Швеция, Великобритания, Италия, Белгия и Полша.