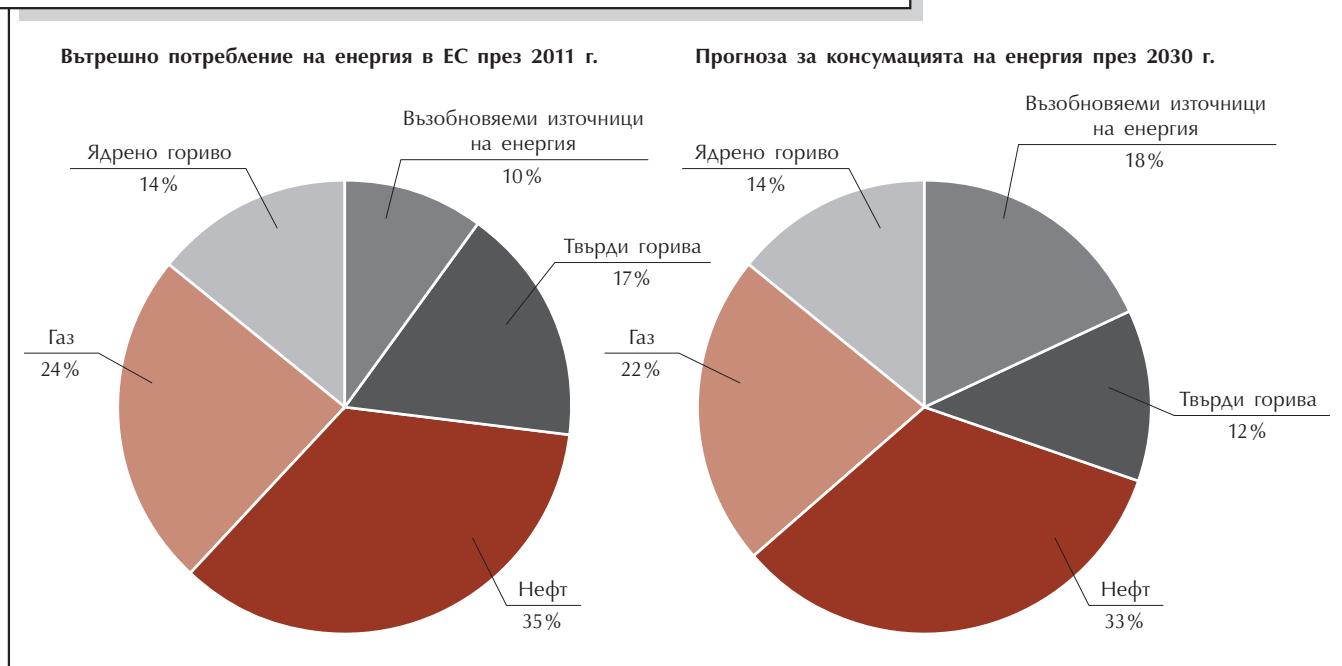


# 1. СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА НА ЕНЕРГИЙНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ЦЕЛИ

## 1.1. ЗНАЧЕНИЕ НА ОБЩАТА ЕВРОПЕЙСКА ЕНЕРГИЙНА РАМКА

Ефективността на общата политика на ЕС е естествено ограничена от географските, икономически и политически различия между страните членки. Енергийната политика е област, в която спазването на общите правила на ЕС е особено трудно, тъй като секторът е пряко свързан с икономическата конкурентноспособност на всяка държава. Страните имат много различни енергийни миксове. През 2011 г. общите енергийни нужди на ЕС като брутно вътрешно потребление се покриват от следните източници: 35 % нефт, 24 % природен газ, 17 % твърди горива, 14 % ядрено гориво, 10 % възобновяеми източници като водни, соларни или вятърни електроцентрали (Фигура 1)<sup>1</sup>. Този микс варира значително в различните държави и се променя с времето като

Фигура 1. Брутно вътрешно потребление на енергия в ЕС



Източник: Европейска комисия.

<sup>1</sup> Европейска комисия. Предизвикателства и политика в областта на енергетиката. Принос на Комисията към заседанието на Европейския съвет на 22 май 2013 г. <[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy2\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy2_bg.pdf)>

резултат от географските им условия като например наличието и достъпа до природни ресурси, национални политически решения (напр. по повод използването на ядрена енергия, за добив на шистов газ, участието в различни международни проекти и т.н.), променящите се финансови стимули, развитието на технологиите, необходимостта от намаляване на въглеродните емисии и развитието на вътрешния енергиен пазар.

Независимо от различията помежду си, **държавите – членки на Европейския съюз, имат три общи политически цели:** намаляване на енергийните разходи за домакинствата и бизнеса (**„Конкурентноспособност“**), осигуряване на надеждни и постоянни доставки на енергия (**„Сигурност на доставките“**) и ограничаване на отрицателния ефект от производството, преноса и потреблението на енергия (**„Устойчивост“**)<sup>2</sup>. Това е причината да се въведат три целеви насоки от държавните ръководители на страните членки (наричани още Програма 20/20/20): „да се намалят емисиите на въглероден диоксид с 20 % в сравнение с нивата от 1990 г., да се повиши дела на възобновяемите източници като част от общия енергиен микс в ЕС до 20 % и да се увеличи енергийната ефективност с 20 %<sup>3</sup>. Тези цели са и същността на Европейската стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж<sup>4</sup>.

#### ***Енергийната пътна карта за 2050 и Общите рамки за климатичните и енергийни политики до 2020 и 2030 г.***

На 22 януари 2014 г. стратегията Европа 2020 бе ревизирана с цел да се удължи времето за въвеждане в националното законодателство и с цел да се обновят желаните резултати по въпросите на конкурентноспособността, сигурността на доставките и устойчивостта. Европейската комисия публикува предложенията си за рамкова политика по енергийните и климатични въпроси до 2030 г., като целта е постигането на „конкурентноспособна, сигурна и нисковъглеродна европейска икономика“. Те включват 40-процентно намаляване на емисиите парникови газове спрямо равнището от 1990 г., увеличаване на дела на енергията от възобновяеми източници до 27 % от енергийния микс, както и механизъм, който да подобри устойчивостта на системата за търговия с емисии на ЕС (ETS). Рамката е изградена върху съществуващите цели за 2020 г. заедно с пътната карта на Комисията за 2050 г. за енергийния сектор и нисковъглеродната икономика. Тези документи отразяват целта на ЕС до 2050 г. да намали емисиите на парникови газове от 80 до 95 % спрямо 1990 г.

Съществува и обща правна рамка, която има за цел да задълбочи и уеднакви европейския енергиен пазар чрез развиването на инфраструктурни междусистемни връзки и предпазни системи, които да подсиgurяват доставките на газ и електроенергия, правата на потребителите и равни условия за участниците и наблюдаващите органи на енергийния пазар. В сила е и европейско законодателство, което поощрява потреблението на енергия от

<sup>2</sup> Пак там.

<sup>3</sup> Европейска комисия. Портал 2020. <[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm)>

<sup>4</sup> Европейска комисия. Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Съобщение на Комисията COM (2010) 2020 окончателен. Брюксел, 3.3.2010. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>>

**Таблица 1. Въвеждане на Директивата за възобновяемите енергийни източници**

Държава – членка	Дял на ВЕИ за 2005 г.	Дял на ВЕИ за 2010 г.	Първа междинна цел	Поставена цел за 2020 г.
Австрия	23,3 %	30,1 %	25,4 %	34 %
Белгия	2,2 %	5,4 %	4,4 %	13 %
България	9,4 %	13,8 %	10,7 %	16 %
Кипър	2,9 %	5,7 %	4,9 %	13 %
Чехия	6,1 %	9,4 %	7,5 %	13 %
Германия	5,8 %	11,0 %	8,2 %	18 %
Дания	17,0 %	22,2 %	19,6 %	30 %
Естония	18,0 %	24,3 %	19,4 %	25 %
Гърция	6,9 %	9,7 %	9,1 %	18 %
Испания	8,7 %	13,8 %	10,9 %	20 %
Финландия	28,5 %	33,0 %	30,4 %	38 %
Франция	10,3 %	13,5 %	12,8 %	23 %
Унгария	4,3 %	8,8 %	6,0 %	13 %
Ирландия	3,1 %	5,8 %	5,7 %	16 %
Италия	5,2 %	10,4 %	7,6 %	17 %
Литва	15 %	19,7 %	16,6 %	23 %
Люксембург	0,9 %	3,0 %	2,9 %	11 %
Латвия	32,6 %	32,6 %	34,0 %	40 %
Малта	0 %	0,4 %	2,0 %	10 %
Холандия	2,4 %	3,8 %	4,7 %	14 %
Полша	7,2 %	9,5 %	8,8 %	15 %
Португалия	20,5 %	24,6 %	22,6 %	31 %
Румъния	17,8 %	23,6 %	19,0 %	24 %
Швеция	39,8 %	49,1 %	41,6 %	49 %
Словения	16,0 %	19,9 %	17,8 %	25 %
Словакия	6,7 %	9,8 %	8,2 %	14 %
Великобритания	1,3 %	3,3 %	4,0 %	15 %
ЕС	8,5 %	12,7 %	10,7 %	20 %

<b>Над 2 % надвишаване на междинната цел</b>	<b>Между 1 % под и 2 % над междинната цел</b>	<b>Над 1 % неизпълнение на междинната цел</b>
--	---	---

Източник: Европейска комисия.

възобновяеми източници<sup>5</sup>, подпомага усилията за по-висока енергийна ефективност<sup>6</sup> и осигурява общи правила за експлоатацията на морски находища на нефт и газ<sup>7</sup>. Част от тези инструменти все още не са въведени от страните членки; въпреки това, в последните години се наблюдава значителен напредък. Показателен за този напредък е фактът, че между 1990 и 2011 г. общите емисии на парникови газове в ЕС намаляват с 16,9 %<sup>8</sup>.

## 1.2. ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД СТРАТЕГИЧЕСКАТА ЕНЕРГИЙНА РАМКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ЦЕЛИ

### 1.2.1. Зависимост на ЕС от внос на енергийни ресурси от трети страни

Зависимостта на Европа от внос на енергийни ресурси е нараснала през последните две десетилетия и се предвижда да надвиши 80 % за нефт и природен газ до 2035 г.<sup>9</sup> Някои държави членки получават между 80 и 100 % от природния газ, който консумират само от един доставчик (Русия), често само по един маршрут за доставка. Това излага на рискове държавите в ситуация на доминантно положение на пазара на един единствен продавач, тъй като цената не винаги се определя на пазарен принцип (Фигура 2).

Държавите членки с диверсифицирани доставки на газ и добре разработени газови пазари плащат по-малко за внос. Средните цени за внос на газ във Великобритания, Германия и Белгия са с около 35 % по-ниски от средната цена за внос на природен газ за държави, които разчитат на ограничен брой вносители като България и Литва<sup>10</sup>. Потреблението на природен газ в България е зависимо от внос на 90 %, а това на нефт – на 100 %. В същото време българското правителство не полага достатъчно усилия да подобри сигурността на доставките на газ като диверсифицира източниците и маршрутите чрез инвестиции в изграждането на регионални междусистемни връзки и газови хранилища.

<sup>5</sup> Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО. Официален вестник на Европейския съюз, 5.6.2009. <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:BG:PDF>>

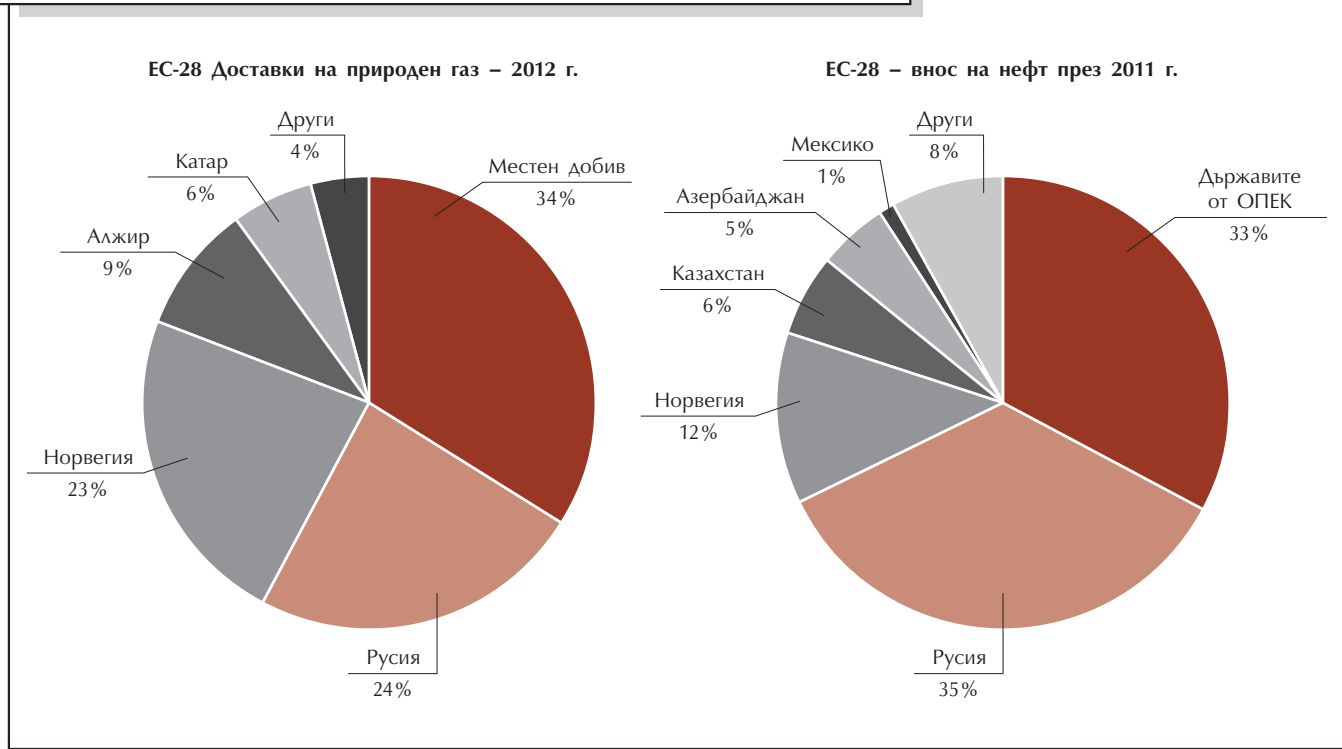
<sup>6</sup> Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно енергийната ефективност, за изменение на директиви 2009/125/ЕО и 2010/30/ЕС и за отмяна на директиви 2004/8/ЕО и 2006/32/ЕО. Официален вестник на Европейския съюз, 14.11.2012. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:BG:PDF>>

<sup>7</sup> Директива 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води и за изменение на Директива 2004/35/ЕО. Официален вестник на Европейския съюз, 26.6.2013.

<sup>8</sup> Европейска комисия. Цели за намаляване на емисиите от парникови газове за ЕС. <[http://ec.europa.eu/clima/policies/g-gas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/g-gas/index_en.htm)>

<sup>9</sup> Европейска комисия. Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Съобщение на Комисията COM (2010) 2020 окончателен. Брюксел, 3.3.2010. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>>

<sup>10</sup> Пак там.

**Фигура 2. Доставки на нефт и природен газ**

Източник: Еврогаз.

Източник: Европейска комисия.

### 1.2.2. Несистемни политически решения на национално равнище, водещи до завишаване на енергийните цени

Сметките за енергия на потребителите нарастват и са все по-голям дял от разходите на домакинствата, включително разходите за личен транспорт. В различните страни на ЕС тези разходи варират между 7 и 17 %<sup>11</sup>. Според Европейската комисия най-бедните слоеве от населението в някои държави членки са изправени пред енергийни разходи от 22 %<sup>12</sup>. Разходите на домакинствата за енергия с включени данъци и такси се очаква да нараснат още повече, дори ако се вземат предвид всички възможни ползи от завършването на вътрешния енергиен пазар<sup>13</sup>.

Фактът, че енергийните цени на дребно се увеличават, а цените на едро намаляват – нефтът остава около 100 щ.д. за барел през последните пет години, а цените на природния газ са спаднали от 550 на 380 щ.д. за 1000 м<sup>3</sup>, показва, че **енергийните сметки нарастват заради недобре преценената държавна намеса, а не заради проблеми на пазара на енергийни продукти**. Това отчасти се дължи на няколко външни фактора като

<sup>11</sup> Пак там.<sup>12</sup> Пак там.<sup>13</sup> Пак там.

увеличаващото се търсене на енергоресурси в световен мащаб, застаряващото население, нарастването на националните доходи и проблемите при поддържането на все по-сложната инфраструктура. Въпреки това цените на енергията са и до голяма степен резултат от решенията на държавите членки за тарифите, таксите и данъците. Последните три пера представляват значителна (и нарастваща) част от крайната цена за потребителите на вътрешния пазар в ЕС. В някои държави членки като Дания „данъците и таксите за някои категории потребители на електроенергия и газ съставляват до 50 % от крайната сметка.”<sup>14</sup>

### **1.2.3. Историческо дъно на инвестициите в енергийния сектор: растящи рискове и намаляващи ползи**

Според *Пътната карта на ЕК за 2050 г.*, преходът към сигурна и конкурентна нисковъглеродна енергия изисква големи инвестиции в преносната мрежа, транспортни технологии, инфраструктура и енергийно ефективни сгради<sup>15</sup>. Тези инвестиции се равняват на 1,5 % от БВП на ЕС на годишна база до 2050 г.<sup>16</sup> До 2020 г. в ЕС ще са необходими инвестиции от около 1 трилион евро, за да се осигурят стабилност на доставките, диверсификация на източниците, по-чиста енергия и конкурентни цени в рамките на единния енергиен пазар<sup>17</sup>. Това важи в особена степен за някои държави членки като България, които се намират на „енергиен остров” в резултат на недостатъчното инфраструктурни връзки с останалата част на ЕС. Зависимостта от единствен източник за внос на енергийни ресурси все още е налице в повечето части от Северна и Източна Европа.

## **1.3. ЕНЕРГИЙНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ: БАВЕН НАПРЕДЪК И ПРОБЛЕМИ СЪС СЪОТВЕТСТВИЕТО НА НАЦИОНАЛНО РАВНИЩЕ**

Освен въвеждането на няколко нови нормативни акта, като *Директивите за работа с отработеното ядрено гориво*<sup>18</sup>, *Съобщението за осигуряването на*

<sup>14</sup> Пак там.

<sup>15</sup> Европейска комисия. Ключови параметри, юни 2011. <[http://ec.europa.eu/energy/observatory/countries/doc/key\\_figures.pdf](http://ec.europa.eu/energy/observatory/countries/doc/key_figures.pdf)>

<sup>16</sup> Пак там.

<sup>17</sup> Европейска комисия. Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Съобщение на Комисията COM (2010) 2020 окончателен. Брюксел, 3.3.2010. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>>

<sup>18</sup> Директива 2011/70 Евратом на Съвета от 19 юли 2011 година за създаване на рамка на Общността за отговорно и безопасно управление на отработено гориво и радиоактивни отпадъци. Официален вестник на Европейския съюз, 2.8.2011. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:199:0048:0056:BG:PDF>>

Европейска комисия. Предложение за Регламент на Съвета за установяване на система на Общността за регистрация на превозвачи на радиоактивни материали. Съобщение на Комисията COM (2011) 518 окончателен. Брюксел, 30.8.2011. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0518:FIN:BG:PDF>>

енергийните доставки<sup>19,20</sup>, и Регламента за прозрачност на енергийния пазар<sup>21</sup>, основен фокус на европейската енергийна политика през последните няколко години бе енергийната ефективност. По-голямата част от другите регулации (например за енергията от възобновяеми енергийни източници<sup>22</sup>, за ядрената енергия<sup>23</sup>, за вътрешния енергиен пазар<sup>24</sup> и др.) са разработени още през 2009 г. и сроковете за транспонирането им в националното законодателство изтичат през 2011 г.

Една от основните инициативи на ЕС е Регламент (ЕС) 347/2013 на Европейския парламент и Съвета от 17 април 2013 г. относно **указания за трансевропейската енергийна инфраструктура**. Той създава насоки за ускорено развитие и оперативна съвместимост при изграждането на приоритетни коридори и области на вътрешноевропейска енергийна инфраструктура<sup>25</sup>. Основните компоненти на регламента са критерии за идентификация на проекти от общоевропейски интерес, необходими за създаване на приоритетни коридори и други видове енергийна инфраструктура<sup>26</sup>, както и критерии, по които те могат да получат европейско финансиране<sup>27</sup> и приоритет при получаване на разрешения за строеж. **България е сред приоритетните региони за европейско финансиране на инфраструктурни проекти** поради ключовото си географско положение, което ѝ дава възможност да бъде алтернативен вносител на енергийни ресурси от Каспийския басейн и Средния Изток. До този момент правителствата на България не са се възползвали от европейското финансиране и бавят стратегическите проекти за междусистемни газови връзки с Румъния, Турция и Гърция. Като резултат страната остава една от най-зависимите в ЕС от един единствен източник на природен газ и нефт.

<sup>19</sup> Европейска комисия. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите относно сигурността на енергийните доставки и международното сътрудничество – „Енергийната политика на ЕС: ангажиране с партньори извън нашите граници“. Съобщение на Комисията COM (2011) 539 окончателен. Брюксел, 7.9.2011. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0539:FIN:BG:PDF>>

<sup>20</sup> За да намали ефектите от възможна криза в доставките, ЕС промени изискванията към запасите от нефт в съответствие с правилата на Международната енергийна агенция – Директива на Съвета 2009/11/ЕС от 14 септември 2009 г., налагащи задължение на държавите членки да поддържат минимални запаси от нефт и/или нефтени продукти. Срокът за транспониране на променената Директива е до края на 2012 г.

<sup>21</sup> Регламент (ЕС) No 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. за интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия.

<sup>22</sup> Директива 2009/28/ЕС изменя и по-късно отменя Директиви 2001/77/ЕС и 2003/30/ЕС.

<sup>23</sup> Директива 2009/71/Евратом на Съвета от 25 юни 2009 г. за установяване на общностна рамка за ядрената безопасност на ядрените инсталации. Официален вестник на Европейския съюз, 2.7.2009. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:172:0018:0022:BG:PDF>>

<sup>24</sup> Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО. Официален вестник на Европейския съюз, 14.8.2009. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:BG:PDF>>

<sup>25</sup> Обнародван в Официален вестник на Европейския съюз, 25.4.2013. Преамбюл (16).

<sup>26</sup> Пак там.

<sup>27</sup> Пак там.

**Наказателни процедури**

От началото на 2011 г. ЕК е започнала няколко наказателни процедури срещу отделни държави членки за непълно транспониране на европейските правила в националното им законодателство (Таблица 2). През 2013 г. се наблюдават няколко случая на несъответствие с енергийните насоки на ЕС при въвеждането на общите европейски правила за енергийна ефективност на сградите, за енергията от възобновяеми енергийни източници, за вътрешния пазар на газ и електроенергия, и за осигуряване на достатъчни запаси от нефт и нефтени продукти<sup>28</sup>. До Европейския съд са отнесени България, Естония, Великобритания<sup>29</sup> и Полша<sup>30</sup> за непълно транспониране на правилата на ЕС за вътрешния енергиен пазар, а срещу Австрия – за непълно транспониране на Директивата за възобновяемите енергийни източници<sup>31</sup> (Таблица 2).

**Таблица 2. Наказателни процедури за липса на напредък по транспонирането на европейското законодателство срещу ЕС-28 (към декември 2013 г.)**

	ЕТАП НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПРОЦЕДУРА								
	2009/28: Енергия от възобновяеми източници	2009/125: Изисквания за екодизайн	2010/30: Стандарти на етикетиране	2009/71: Ядрена безопасност	2009/72: Общи правила за вътрешния пазар на електроенергия	2009/73: Общи правила за вътрешния пазар на газ	2010/31: Енергийна ефективност на сградите	2009/119 (изменена): Осигуряване на запаси от нефт и нефтени продукти	Общо наказателни процедури за 2010 – 2013 г.
ОУП	X				X		X		
AT	МС	X			X		X		3
	ССЕС	X							
ОУП	X						X	X	
BE	МС	X					X	X	3
	ССЕС								
ОУП	X				X	X	X	X	
BG	МС	X			X	X	X		5
	ССЕС				X	X			
ОУП	X		X		X	X	X	X	
CY	МС	X	X		X	X	X	X	6
	ССЕС	X							
ОУП	X		X				X	X	
CZ	МС	X	X				X	X	4
	ССЕС								
ОУП							X		
DE	МС						X		1
	ССЕС								

<sup>28</sup> Пак там.

<sup>29</sup> Европейска комисия. Вътрешен енергиен пазар: Комисията сезира Съда поради непълното транспониране на правилата на ЕС от страна на България, Естония и Обединеното кралство. Съобщение за медиите IP/13/580. Брюксел, 24.1.2013. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-42\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-42_bg.htm)>

<sup>30</sup> Европейска комисия. Вътрешен газов пазар: Комисията изпраща Полша на Европейския съд заради регулирани цени на газ за бизнес потребители. Съобщение за медиите IP/13/42. Брюксел, 20.6.2013. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-580\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-580_en.htm)>

<sup>31</sup> Европейска комисия. Енергия от възобновяеми източници: Комисията изпраща Австрия на Европейския съд за липса на транспониране на Европейско законодателство. Съобщение за медиите IP/13/1113. Брюксел, 20.11.2013. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1113\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1113_en.htm)>



**Таблица 2. Наказателни процедури за липса на напредък по транспонирането на европейското законодателство срещу ЕС-28 (към декември 2013 г.) (Продължение)**

	ЕТАП НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПРОЦЕДУРА								
	2009/28: Енергия от възобновяеми източници	2009/125: Изисквания за екодизайн	2010/30: Стандарти на етикетиране	2009/71: Ядрена безопасност	2009/72: Общи правила за вътрешния пазар на електроенергия	2009/73: Общи правила за вътрешния пазар на газ	2010/31: Енергийна ефективност на сградите	2009/119 (изменена): Осигуряване на запаси от нефт и нефтени продукти	Общо наказателни процедури за 2010 – 2013 г.
EE	ОУП	X				X	X	X	
	МС	X				X	X	X	
	ССЕС					X	X		4
EL	ОУП	X			X		X	X	
	МС	X			X		X		
	ССЕС								4
ES	ОУП	X				X	X	X	
	МС	X				X	X	X	
	ССЕС								5
FI	ОУП	X				X	X	X	
	МС	X				X	X	X	
	ССЕС					X	X		4
FR	ОУП	X					X	X	
	МС	X					X	X	
	ССЕС								3
HU	ОУП	X					X	X	
	МС	X					X		
	ССЕС								3
IE	ОУП	X				X	X		
	МС	X				X	X		
	ССЕС								3
IT	ОУП	X		X		X	X		
	МС	X		X		X	X		
	ССЕС								4
LT	ОУП					X	X	X	
	МС					X	X	X	
	ССЕС								4
LU	ОУП	X				X	X	X	
	МС	X				X	X	X	
	ССЕС								5
LV	ОУП	X					X	X	
	МС	X					X		
	ССЕС								3
MT	ОУП	X					X	X	
	МС	X					X		
	ССЕС								3
NL	ОУП	X				X	X	X	
	МС	X				X	X	X	
	ССЕС								5
PL	ОУП	X		X	X	X	X	X	
	МС	X		X	X	X	X		
	ССЕС	X				X	X		7
PT	ОУП				X		X	X	
	МС				X		X	X	
	ССЕС						X		4

**Таблица 2. Наказателни процедури за липса на напредък по транспонирането на европейското законодателство срещу ЕС-28 (към декември 2013 г.) (Продължение)**

	ЕТАП НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПРОЦЕДУРА								
	2009/28: Енергия от възобновяеми източници	2009/125: Изисквания за екодизайн	2010/30: Стандарти на етикетиране	2009/71: Ядрена безопасност	2009/72: Общи правила за вътрешния пазар на електроенергия	2009/73: Общи правила за вътрешния пазар на газ	2010/31: Енергийна ефективност на сградите	2009/119 (изменена): Осигуряване на запаси от нефт и нефтени продукти	Общо наказателни процедури за 2010 – 2013 г.
ОУП			X		X	X	X	X	
MC			X		X	X	X	X	5
ССЕС					X	X			
ОУП					X	X			
SE					X	X			2
ССЕС									
ОУП	X	X			X	X	X	X	
SI	X	X			X	X	X		6
ССЕС					X	X			
ОУП					X	X	X		
SK					X	X			3
ССЕС									
ОУП					X	X	X	X	
UK					X	X	X		4
ССЕС					X	X			

ОУП – официално уведомително писмо

MC – мотивирано становище

ССЕС – сезиране на Съда на Европейския съюз

Източник: Европейска комисия ([http://ec.europa.eu/energy/infringements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/infringements/index_en.htm), [6.12.2013 г.]).

### Наказателни процедури срещу България

България е сред многократно санкционираните от ЕС държави членки поради несъответствие с правилата в областта на енергетиката. В началото на 2013 г. България е ответник пред Съда на Европейския съюз на няколко основания: за липса на транспониране на *Европейската газова директива*, за *Директивата за електроенергия* и във връзка с цифровото телевизионно разпръскване. Подобно на Естония и Великобритания, България е транспонирила само отчасти правилата на ЕС за вътрешните енергийни пазари на газ и електроенергия. Целта на тези нормативни актове е създаването на общ европейски пазар за газ и електроенергия до 2014 г., както е описано в „Третия пакет за вътрешния енергиен пазар“. Пакетът въвежда ключови разпоредби, необходими за свободното функциониране на европейските енергийни пазари (вкл. разделянето на доставките от преноса и разпределението, осигуряването на независимост на държавните регулатори и засилването на правомощията им, както и правилата, които да осигурят реални пазари на дребно за потребителите и т.н.). Тези и други разпоредби трябваше да бъдат напълно интегрирани в националните законодателства на всички държави членки до края на месец март 2011 г. Липсата на транспониране до януари 2013 г. заплашва България, Естония и Великобритания с дневна финансова санкция в размер от 5065 евро. **На България е даден срок за постигане на съответствие с директивите за либерализация до**

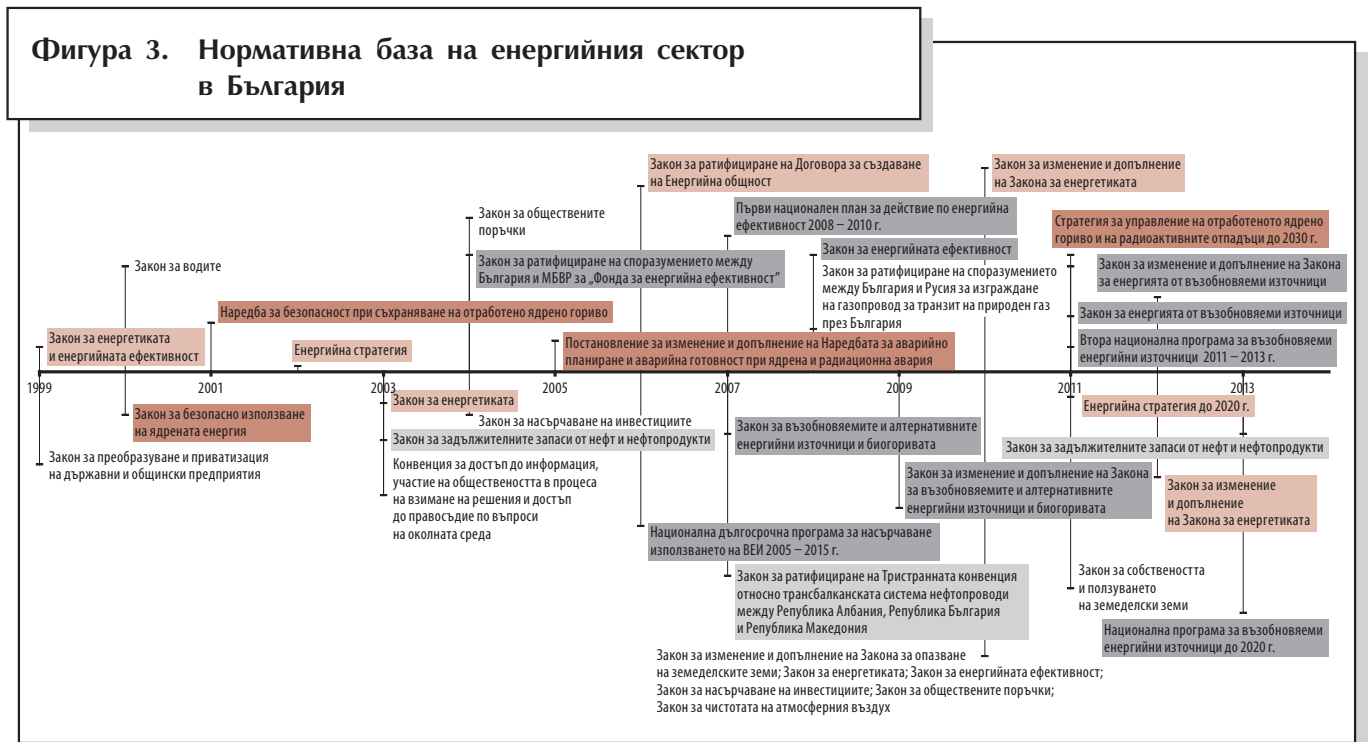
**юни 2014 г.** Освен това са й представени мотивирани становища на Комисията (предхождащи изпращането на казуса в Съда) и относно **липсата на промяна в качеството на въздуха** (особено що се отнася до нивата на серен диоксид и азотен оксид в атмосферата, както и прахови частици), а също и относно незадоволителния напредък при въвеждането на конкретни мерки за увеличаване на енергийната ефективност на сградите. Такива мерки могат да са: установяване и прилагане на изисквания за енергийната ефективност на сградите (за нови и съществуващи сгради), въвеждане на редовни инспекции на системите за отопление и охлаждане, както и пълна сертификация за енергийна ефективност на всички сгради, и въвеждане на нови регулации, които да дадат възможност до 2021 г. всички нови сгради да са с близо стопроцентова енергийна ефективност, и други.

#### **1.4. БЪЛГАРСКОТО ЕНЕРГИЙНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО: РЕАКТИВНО ВМЕСТО ПРОАКТИВНО**

Една очевидна характеристика на българските политики в областта на енергетиката е тяхната краткосрочна и често *ad hoc* природа<sup>32</sup>. Последователният неуспех за реализиране на национална стратегия за развитие на сектора показва неспособност за управление, която често е резултат от завладяването на държавата от корпоративни интереси. Крайният популизъм допълнително замъглява ефективните политики в енергийния сектор, като използва факта, че достъпността на енергията е основен социален проблем. В резултат, особено през 2013 – 2014 г., се видяха няколко последователни решения, които бяха взети и оттеглени, както и отказ от поставени цели за реформи в енергийния сектор. Като цяло, това води до неефективни политики и до особено ниски нива на предвидимост и сигурност на инвестициите. България продължава да изостава по съответствие с правото на ЕС в областта на енергетиката. Въвеждането на мерки за енергийна ефективност чрез започналите програми и схеми бе отчитано като успех през целия период, но въпреки това тези схеми остават неоползотворени поради наличието на редица пазарни и непазарни бариери. Основните промени в сектора бяха въведени като реакция на социалното напрежение, което възниква поради повишените цени на електроенергията през разглеждания период.

Законодателната дейност в енергийния сектор беше особено непредвидима в периода 2012 – 2014 г. Скокът на цените на електроенергията в средата на 2012 г. доведе до антиправителствени протести и до сваляне на правителството в началото на 2013 г. Непосредствено след това бяха взети извънредни мерки за облекчаване на социалната тежест на енергийната бедност върху най-уязвимите групи от населението на България. Бяха въведени още няколко *ad hoc* промени в рамките на годината със същата цел. Основните законодателни промени за периода 2011 – 2014 г. в най-важните закони за развитието на енергийния сектор включват:

<sup>32</sup> Енергетика и добро управление: тенденции и политики. Център за изследване на демокрацията. София, 2011.



Източник: Център за изследване на демокрацията.

- **Промени в Закона за енергетиката (обн. ДВ. бр. 107 от 9 декември 2003 г.) за периода 2012 – 2013 г.:**
  - 18 май 2012 г.;
  - 17 юли 2012 г.;
  - 26 октомври 2012 г.;
  - 15 февруари 2013 г.;
  - 28 февруари 2013 г.;
  - 8 март 2013 г.;
  - 5 юли 2013 г.;
  - 26 юли 2013 г.
- **Промени в Закона за енергийната ефективност (обн. ДВ. бр. 98 от 14 ноември 2011 г.) за периода 2012 – 2013 г.:**
  - 18 май 2012 г.;
  - 17 юли 2012 г.;
  - 15 февруари 2013 г.;
  - 12 март 2013 г.;
  - 5 юли 2013 г.;
  - 26 юли 2013 г.;
  - 4 април 2014 г. – Парламентът приема на първо четене поправка на Закона за енергетиката, която премахва действието на правилата на вътрешния газов пазар на ЕС за нов вид „морски газопровод“, което позволява строежа на подводната част от „Южен поток“, вкл. на бреговата ивица в България.
- **Промени в Закона за енергията от възобновяеми източници (обн. ДВ. бр. 35 от 3 май 2011 г.) за периода 2012 – 2013 г.:**
  - 10 април 2012 г.;
  - 17 юли 2012 г.;

- 15 февруари 2013 г.;
  - 5 юли 2013 г.;
  - 2 август 2013 г.;
  - 1 януари 2014 г. Парламентът гласува нов данък в размер на 20 % от приходите на производителите на енергия от възобновяеми източници от 1 януари 2014 г. В допълнение ДКЕВР въведе такса за достъп до разпределителната мрежа на системния оператор в размер на 1,35 евро за мвт.
- **Закона за запасите от нефт и нефтопродукти (обн. ДВ. бр. 15 от 15 февруари 2013 г.)**

### ***Непостоянство в законодателството на енергийния сектор***

За периода 2012 – 2014 г. са направени осем промени в основния енергиен закон, което поставя под съмнение стратегическото формиране на политики, предвидимостта и устойчивото развитие на българския енергиен сектор. Налице са три промени в цените на електроенергията за крайния потребител по време на разглеждания период. Някои от промените свидетелстват за противоречащи си изменения в законодателната политика в сектора, които директно отменят зададени цели и гласувано законодателство в предходни периоди. С промените в *Закона за енергетиката* от 17 юли 2012 г.<sup>33</sup> са въведени изискванията на Третия енергиен пакет на ЕС за либерализация на пазарите на природен газ и електроенергия. Промените включват и увеличаване на дискреционната власт на регулатора. На 28 февруари 2013 г.<sup>34</sup>, като последица от социалната криза, предизвикана от високите сметки за електроенергия, са въведени промени в *Закона за енергетиката*, които дават многобройни възможности за политическа намеса и реално започват да влияят върху пазара на електроенергия със силата на държавна принуда за сметка на правомощията на ДКЕВР. Създаден е Обществен съвет, който наблюдава работата на ДКЕВР, въведена е и нова разпоредба, според която цените на електроенергията не могат да се променят по-често от веднъж годишно. Извънредни мерки се въвеждат и от служебното правителство в периода между март и май 2013 г. Основният фокус на тези мерки е създаването на нов подход към мениджмънта в енергийния сектор, включително промени в моделите на ценообразуване и временно облекчение на цените на електроенергията чрез намаляване на консумацията на енергия от възобновяеми източници и на когенерация и намаляване на капацитета на студените резерви. На 5 юли 2013 г.<sup>35</sup> отново е променен основният енергиен закон, като се формулира нов подход към формирането на цените на регулирания пазар, което води до 5 % намаляване на цените. Мотивите зад законодателната промяна са нови, представени по следния начин:

- промяна на правилата за преференциалните цени за изкупуване на електроенергия, така че да се подсигури тяхната икономическа обосновка, липсата на дискриминация и пречки пред износа;
- премахване на отчисленията за „зелена“ и „кафява“ енергия върху износната цена на електроенергията;

<sup>33</sup> Изм. ДВ бр. 54 от 17 юли 2012 г.

<sup>34</sup> Доп. ДВ бр. 20 от 28 февруари 2013 г.

<sup>35</sup> Изм. и доп. ДВ бр. 59 от 5 юли 2013 г.

- намаляване на студените резерви, за да се избегне ненужно голям капацитет, като се задължава системния оператор „ЕСО“ ЕАД да снабдява държавния резерв с помощта на открити и прозрачни процедури за възлагане на обществени поръчки;
- намаляване обемите на производство на електроенергия в случаи на свръхпроизводство;
- въвеждане на наблюдение на ефективността на производството на електроенергия от когенерация в съответствие с критериите за енергийна ефективност в националното и Европейското законодателство;
- либерализация на продажбите на парникови емисии, за да се субсидират производителите на електроенергия и да се увеличи ликвидността на енергийния пазар.

Направените промени са третата последователна модификация на модела за ценообразуване и съответно на цените за по-малко от 12 месеца след юли 2012 г. Промените от юли 2013 г. имат за цел намаляване на цените за домакинствата и увеличаване на пазарната ликвидност чрез износ, но те не успяват да решат съществуващите проблеми, а същевременно създават и нови:

- възприема се нереалистичен приход от 498 млн. лв. от продажба на въглеродни емисии за 2013, докато най-оптимистичните прогнози сочат, че възможно постижимото е около 135 – 150 млн. лв. годишно;
- намаляване на цената за продажба на едро от АЕЦ „Козлодуй“, което води до ограничаване на инвестиционната програма на АЕЦ (декапитализация);
- продължаващо субсидиране на неефективни централи за когенерация (като ТЕЦ „Брикел“ и ТЕЦ „Бобов Дол“);
- наличие на възможност за арбитраж, което се създава от двата вида приходни потоци (един за произведена електроенергия и един за разполагаемост) за произведената от ТЕЦ „Ей И Ес Гълбово“ и ТЕЦ „Контур Глобал Марица Изток 3“. Това е възможно, тъй като разпоредбите позволяват електричеството, произведено от двете централи, веднъж да се заплащат от държавата според задължителната квота за изкупуване (82 – 85 % от произведеното), а количествата над тези квоти да бъдат продавани на ТЕЦ-ове с когенерационни инсталации. Тези количества могат да бъдат препродадени на преференциалните цени за изкупуване на енергия, произведена от когенерация.

#### Каре 1. Развитие на ролята на ДКЕВР според промените в българското законодателство

Промени в *Закона за енергетиката* (обн. ДВ. бр. 107 от 9 декември 2003 г.) за периода 2012 – 2013 г.:

18 май 2012 г. /„Държавен вестник“, бр. 38\*/:

- Разходите за персонал и консумативи на ДКЕВР са сериозно ограничени.

**Каре 1. Развитие на ролята на ДКЕВР според промените в българското законодателство (Продължение)**

17 юли 2012 г. /„Държавен вестник“, бр. 54/:

- Направени са поправки във връзка с отговорностите и правомощията на ДКЕВР, които имат за цел по-добро международно и ЕС сътрудничество, съответствие с правото на ЕС и увеличаване на конкурентноспособността на българския енергиен пазар. Допълнително, за да стимулира независимостта на регулаторния орган, са въведени промени, според които мандатът на председателя на Комисията става две години и половина.\*\* Освен това са добавени разпоредби, които допускат директни назначения от правителството.\*\*\*

28 февруари 2013 г. /„Държавен вестник“, бр. 20\*\*\*\*/:

- Новият член 31а позволява на ДКЕВР да променя цените на електроенергията, като (1) променя обема на регулирания пазар; (2) променя размера на технологичните разходи на енергийните предприятия за производството, преноса и разпределението на енергия; (3) като променя други елементи от формирането на цената.

5 юли 2013 г. /„Държавен вестник“, бр. 59\*\*\*\*\*/

- ДКЕВР има правото да определя максимални стойности за разходите на енергийния системен оператор за всеки ценови период за закупуване на студени резерви с помощта на процедура за обществена поръчка. Други изменения и допълнения в Закона премахват правомощието на ДКЕВР да контролира цените на електроенергията между производителите и крайните доставчици, както и цените на топлинната енергия между производителите, компаниите за доставка на отоплителна услуга и техните клиенти. Независимо от това ДКЕВР има право да контролира един компонент от цената, чрез който всички клиенти участват в компенсирането на държавните разходи. Законът също така съдържа и разпоредби в областта на изкупуването на енергия от възобновяеми източници и дължимите цени, след като се приспадат всички печалби от продажбите на емисии и от договори за продажби на зелена енергия. Крайните доставчици се задължават да продават на публичния доставчик на същите цени, на които тя е закупена първоначално. Брой 59 на „Държавен вестник“ съдържа разпоредба, според която ДКЕВР следва да разработи методики за справедливо разпределение на разходите от задължението да се изкупува енергия от възобновяеми източници между всички потребители, докато преди само разликата между преференциалната и пазарната цена трябваше да се преразпределя между всички потребители, включително и износителите на електроенергия.\*\*\*\*\* Тази поправка засяга онези, които са длъжни да изкупуват електроенергията от възобновяеми източници, като цената ѝ вече се преразпределя само между потребителите.

Бележки:

- \* Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния служител, Допълнителни разпоредби, ДВ бр. 38 от 18 май 2013 г., стр. 23, параграф 41.
- \*\* Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, ДВ бр. 54 от 17 юли 2012 г., параграф 7.
- \*\*\* Член 11 ал. (2) от Закона за енергетиката, изм. и доп. ДВ бр. 54 от 17 юли 2012 г.
- \*\*\*\* Закон за допълнение на Закона за енергетиката, ДВ бр. 20 от 28 февруари 2013 г., стр. 20.
- \*\*\*\*\* Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, ДВ бр. 59 от 5 юли 2013 г.
- \*\*\*\*\* Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, ДВ бр. 59 от 5 юли 2013 г.

