



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.1.2007
COM(2006) 851 окончателен

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

**Разследване по силата на член 17 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на европейските
отрасли на газта и електроенергията (окончателен доклад)**

{SEC(2006) 1724}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Разследване по силата на член 17 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на европейските отрасли на газта и електроенергията (окончателен доклад)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Добре функциониращи енергийни пазари, които гарантират сигурни доставки на енергия на конкурентни цени, са от съществено значение за осигуряване на растеж и благосъстояние на потребителите в Европейския съюз. За да постигне тази цел, ЕС реши да отвори европейските пазари на газ и електроенергия за конкуренция и да създаде единен европейски енергиен пазар. Процесът на отваряне на пазара внесе значителни промени във функционирането на пазарите, предостави нови пазарни възможности и доведе до въвеждането на нови продукти и услуги. Съгласно правилата на пазара, в началото конкуренцията доведе до понижаване на цените на енергията в Европа.
2. Макар че има известен напредък, целта на отварянето на пазара все още не е постигната. Въпреки либерализирането на вътрешния енергиен пазар все още има пречки пред свободната конкуренция. Поради значителните увеличения на цените на едро на газта и електроенергията, които не могат да бъдат обяснени единствено с по-високите цени на суровинните горива и задълженията за опазване на околната среда, непрекъснатите оплаквания относно пречки за навлизане на пазара и ограничените възможности за избор на потребителите, през юни 2005 г. Комисията започна разследване на европейските пазари на газ и електроенергия. Това разследване по силата на член 17 от Регламент № 1/2003¹ относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в Договора, има за цел да направи оценка на съществуващите конкурентни условия и да установи причините за забелязаното неправилно функциониране на пазара. Окончателният доклад (съобщение на Комисията) обобщава резултатите от разследването, които са представени по-подробно в техническото приложение² към окончателния доклад.
3. Въпреки усещането при започване на разследването в отрасъла, че потребителите не получават всички предимства на либерализацията, трябва да се подчертае, че целта на разследването не бе да опише напредъка, постигнат при либерализирането, нито предимствата от него. Постигнато е много и на пазарите, където либерализирането е проведено успешно, потребителите се радват на най-широк избор на доставчици и услуги. В сравнение с потребителите от други държави-членки, обикновено те плащат цени, отразяващи действително равнището на разходите. Комисията е убедена, че

¹ Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 4.1.2003 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 411/2004 на Съвета (ОВ L 68, 6.3.2004 г., стр. 1).

² Работен документ на Комисията, Доклад за разследването в енергийния отрасъл на ГД „Конкуренция“ – SEC(2006) 1724.

няма алтернатива на процеса на либерализиране. От съществено значение е да се осигури пълното и ефективно транспониране³ на съществуващите директиви относно либерализацията. Въпреки това е необходимо да бъдат положени още усилия преди потребителите да могат да се възползват напълно от предимствата.

4. Разследването в енергийния отрасъл е насочено към откриване на области, в които конкуренцията все още не функционира добре, както и такива, в които трябва да се предприемат мерки възможно най-скоро, за да може либерализацията да бъде успешна. За целта на разследването ключовите области бяха разпределени в следните групи: (1) пазарна концентрация/пазарна мощ, (2) вертикално ограничаване на достъпа до пазара (най-вече незадоволително разделяне на мрежата от доставките), (3) липса на интеграция на пазара (включително липса на регулаторен контрол по трансгранични въпроси), (4) липса на прозрачност, (5) ценообразуване, (6) низходящи пазари (7) балансиращи пазари и (8) втечен природен газ (ВПП).
5. Предвид установените недостатъци в тези ключови области са необходими спешни действия, като трябва да се даде приоритет на четири области: (1) постигане на ефективно разделяне на мрежата от дейностите по доставка, (2) отстраняване на регулаторните пропуски (по-конкретно при трансграничните въпроси), (3) заемане с пазарната концентрация и пречките за навлизане на пазара и (4) увеличаване на прозрачността на пазарните операции. Намеренията на Комисията да направи регулаторни предложения в тази връзка са представени в нейното съобщение „Перспективи пред вътрешния пазар на газ и електроенергия“⁴, представено успоредно с окончателния доклад.

1.1. По-широк контекст

6. Въвеждането на конкуренцията в европейските пазари на газ и електроенергия е неделима част от европейската енергийна политика, която е насочена към постигане на три тясно свързани цели: конкурентоспособен и ефективен енергиен сектор, сигурност на доставките и устойчивост. Всички европейски потребители – домакинства, търговски и промишлени потребители, зависят в огромна степен от сигурната и надеждна доставка на енергия на конкурентни цени. Също така постигането на целта на Съюза за подходящо опазване на околната среда е от основно значение, както може да се докаже с поетия ангажимент за намаляване на емисиите на парникови газове във връзка с изпълнението на Протокола от Киото. Следователно разследването в отрасъла трябва да се разглежда, имайки предвид този по-широк контекст на политиката.

³ В тази връзка Комисията води процедури при нарушения срещу множество държави-членки – за подробности вж. Съобщение на Комисията относно перспективите пред вътрешния пазар на газ и електроенергия, посочено по-долу.

⁴ СОМ (2006) 841, Съобщение на Комисията „Перспективи пред вътрешния пазар на газ и електроенергия“.

7. Европейската енергийна политика бе представена в съобщение на Комисията на пролетния Европейски съвет през 2006 г.⁵ във връзка с подновената стратегия за растеж и заетост. С това съобщение създаването на ефективна и цялостна енергийна политика заема централно място сред приоритетите на Комисията. Тази цел бе подчертана отново в Зелената книга на Комисията „Европейска стратегия за устойчива, конкурентоспособна и сигурна енергетика“⁶, приета от Комисията през март 2006 г.
8. Окончателният доклад за разследването в отрасъла е представен успоредно със стратегическия преглед на енергетиката на ЕС на Комисията⁷ и енергийния пакет, включващ „Съобщение относно перспективите пред вътрешния пазар на газ и електроенергия“, споменато по-горе, и доразвиването на Зелената книга. Също така е взета под внимание работата на Групата на високо равнище по въпросите на конкурентоспособността, енергетиката и околната среда, която в своя първи доклад, приет през юни 2006 г., подчерта необходимостта от по-добре функциониращи пазари на електроенергия и газ.
9. От всички тези документи е видно, че трите цели на политиката – конкурентоспособност, сигурност на доставките и устойчивост – са тясно свързани и взаимно допълващи се. Конкурентните пазари дават необходимите сигнали за инвестиции, което води до сигурност на доставките по икономически най-целесъобразен начин. Също така създаването на конкурентоспособен вътрешен пазар ще позволи на фирмите от енергийния отрасъл на Съюза да извършват своите дейности на един по-голям пазар, което ще подобри способността им за принос към сигурността на доставките. Същевременно пазарните сили задължават европейските оператори да използват икономически най-целесъобразните производствени методи, което при подходяща регулаторна рамка може да бъде благоприятен фактор за устойчивостта. Потребителите ще могат да избират между различни доставчици и договорни схеми, като по този начин ще могат да намалят своите разходи за електричество и пригледат потреблението си към пазарните тенденции. Конкурентните цени, отразяващи действителното равнище на разходите, ще подпомогнат енергийната ефективност, което може да намали зависимостта от външни доставчици и допринесе за целта на Съюза за постигане на устойчивост и сигурност на доставките.
10. Окончателният доклад се съсредоточава върху аспектите на европейската енергийна политика, свързани с конкуренцията, и върху останалите пречки пред създаването на единен европейски енергиен пазар. Освен факта, че този аспект сам по себе си заслужава задълбочен анализ, съсредоточаването на вниманието е продиктувано и от процедурната рамка (Регламент № 1/2003), въз основа на която бе проведено разследването. Това не означава, че целите, свързани със сигурността на доставките например, не се вземат предвид при оценката на евентуални способстващи и възпрепятстващи конкуренцията ефекти при прилагане на правилата за конкуренция на Общността в отделни

⁵ Време да ускорим хода – Годишен доклад за напредъка в областта на растежа и заетостта, 25 януари 2006 г.

⁶ COM(2006) 105 окончателен, 8.3.2006 г., SEC(2006) 317.

⁷ COM(2007) 1, Съобщение на Комисията „Енергийна политика за Европа“.

случаи. Несъмнено един конкурентоспособен вътрешен пазар е ключов инструмент за постигане на тази цел. Въпреки това в контекста на разследването в отрасъла вниманието е съсредоточено основно върху конкуренцията.

1.2. Процедура по приемане на доклада

11. Разследването в отрасъла на европейските енергийни пазари започна на 17 юни 2005 г. Първите резултати бяха представени под формата на документ за размисъл, публикуван на 15 ноември 2005 г. След публикуването на предварителния доклад на 16 февруари 2006 г. Комисията започна допитване до обществеността. В отговорите си заинтересованите страни приветстваха доклада и като цяло оцениха високо неговата обективност и богата информация. Получиха се отзиви от фирми от отрасъла – както установени предприятия, така и предприятия, навлезли неотдавна на пазара, национални регулаторни органи, органи в областта на конкуренцията, консултантски фирми, правни кантори, фирми, търгуващи с енергия, оператори на електрически мрежи, потребители, браншови сдружения и национални правителствени агенции.
12. Повечето заинтересовани страни подкрепят изводите, въпреки че имаше различия при оценката на сериозността на положението и на това дали то се подобрява, или не. По въпроса за възможното развитие по-нататък имаше и подкрепа, и противопоставяне на идеите, предложени в предварителния доклад, като структурно разделяне например, докато някои призоваха за още по-радикални мерки. Като цяло вертикално интегрираните установени предприятия от отрасъла не бяха привърженици на идеята за допълнителни мерки, докато потребителите, търговските и навлизащите в отрасъла фирми и властите подкрепиха призива за законодателни инициативи.

2. Изводи

13. Както бе посочено по-горе, основните изводи от разследването в отрасъла могат да бъдат разпределени в осем групи. Въпреки че съществуват някои очевидни различия между отраслите на газта и електроенергията, поради множеството прилики и взаимовръзки между тях представянето е общо.

2.1. Пазарна концентрация

14. **На равнище продажба на едро пазарите на газ и електроенергия остават в национален обхват и като цяло поддържат също толкова висока степен на концентрация както в периода преди либерализацията. Това позволява упражняване на пазарна мощ.**
15. Търговията на едро с газ се развива бавно и установените на пазара предприятия все още заемат господстващо положение на своите традиционни пазари, като до голяма степен контролират вноса от възходящи пазари и/или националното производство на газ. Установените предприятия търгуват със само малка част от своята газ на пазарите на газта (центрове на този вид дейност). При малкото нови фирми, навлизащи в пазарите на дребно, изборът

на потребителите е ограничен, а конкурентният натиск – възпрепятстван. Общата картина за потенциалните нови фирми е зависимост от вертикално интегрираните установени на пазара предприятия по отношение на услугите по цялата снабдителна верига.

16. Въпреки че търговията с електроенергия е по-развита, продажбите на енергийните пазари на едро показват значителна степен на концентрация при производството. Анализът на търговията с обмен на електроенергия сочи, че в много случаи производителите са в положение да упражняват пазарна мощ чрез повишаване на цените, което притеснява немалко потребители. От анализ на търговските позиции на форуърдните пазари, при който като цяло се забелязва по-ниска степен на концентрация, е видно, че енергийните пазари зависят от няколко доставчика с дълги позиции (т.е. произвеждат повече от това, което препродават). Анализ на производствените портфейли сочи също, че основните производители имат възможност да изтеглят част от своята мощност, за да повишат цените.
17. В контекста на разследването е проведено проучване на степента на концентрация в енергийния отрасъл⁸. Анализ на концентрацията по часове показва, че дори през ненатоварените часове пазарите остават високо концентрирани, а през натоварените часове степента на концентрация се повишава значително дори на пазарите с най-ниска степен на концентрация. Анализът, извършен въз основа на измервания на структурата на пазара на всеки час, разкрива също, че на някои пазари дългосрочните договори, и в по-малка степен, изискванията за резерви могат да доведат до повишаване на степента на концентрация. Освен това анализът показва, че съществуващият капацитет на междусистемните електропроводи не е достатъчен за постигане на значително намаляване на концентрацията.

2.2. Вертикално ограничаване на достъпа до пазара

18. **Настоящото равнище на разделяне на интересите към мрежите от тези към доставките се отразява отрицателно върху функционирането на пазара и стимулите за инвестиране в мрежите. Това представлява сериозна пречка за навлизането на нови фирми на пазара и заплашва сигурността на доставките.**
19. Въпреки съществуващите разпоредби за отделяне на мрежите от доставките, често пъти навлизащите на пазара фирми не разполагат с ефективен достъп до мрежите (а при газта – и до хранилищата и терминалите за втечняване на природен газ). Предполага се, че операторите на мрежата/инфраструктурата се отнасят благосклонно към свързаните с тях предприятия (дискриминация). Вертикалната интеграция води също до ситуация, в която оперативните и инвестиционните решения се вземат не в интерес на мрежови/инфраструктурни операции, а въз основа на интересите за доставка на интегрираното предприятие (включително свързване в мрежа на конкуриращи се електроцентрали). Това е в ущърб на сигурността на доставките.

⁸ Този въпрос е представен като отделна глава в техническото приложение към окончателния доклад.

20. Бе открита и друга форма на вертикално ограничаване на достъпа до пазара: интеграция на производство/внос и интереси към доставките в рамките на едно и също обединение. Тази форма на вертикална интеграция намалява стимулите за установените предприятия да търгуват на пазарите на едро и води до равнища на ликвидност на тези пазари под оптималните. По-конкретно, преобладаващите дългосрочни договори за доставка между производителите на газ и установените на пазара вносители затрудняват достъпа до газ на възходящия пазар за фирмите, навлизащи на пазара. Също така средствата за производство на електроенергия са съсредоточени у няколко установени на пазара доставчика или непряко се намират под техен контрол благодарение на дългосрочни споразумения за закупуване на електроенергия, което предоставя на установените предприятия контрол върху основните входни точки към пазарите на едро. Ниските степени на ликвидност са пречка за навлизането в пазарите на газ и електроенергия.

2.3. Интеграция на пазара

21. **Понастоящем трансграничните продажби не налагат никакви значителни ограничения на конкуренцията. Установените предприятия рядко навлизат в националните пазари като конкуренти. Недостатъчният или липсващ трансграничен капацитет и различните видове пазари затрудняват интеграцията на пазара.**
22. При газа наличният капацитет на трансграничните газопроводи за внос е ограничен. Навлизащите в отрасъла фирми не са способни да осигурят транзитен капацитет по основни маршрути и капацитет за навлизане на нови пазари. Много често основният капацитет на транзитни газопроводи се контролира от установени на пазара предприятия на базата на договори, сключени преди либерализацията, които не подлежат на обичайните правила за достъп на трети страни. Установените на пазара фирми имат малък стимул за разширяване на капацитета си с цел отговаряне на потребностите на новите предприятия на пазара. Това се засилва от неефективни механизми за управление на претоварването, което затруднява осигуряването дори на малък обем краткосрочен непрекъснат капацитет на вторичния пазар. В много случаи навлизащите в отрасъла фирми нямат възможност да получат достатъчен капацитет дори при увеличаване на капацитета на транзитния газопровод. Като цяло разширяването се планира в зависимост от нуждите на подразделенията за доставка на установените на пазара предприятия.
23. При електроенергията интеграцията е затруднена от недостатъчния капацитет на междусистемните електропроводи и липсата на подходящи стимули за инвестиране в допълнителна мощност с цел отстраняване на отдавна появилите се проблемни места. В допълнение към това на някои граници все още съществуват дългосрочните договорености по отношение на капацитета от периода преди либерализацията въпреки решението на Съда на Европейските общности, че тези договорености не са съвместими със законодателството на ЕО, освен ако не са нотифицирани съгласно Директива № 96/92/ЕО. Подобряването на достъпа до съществуващите междусистемни електропроводи изисква по-добри методи на управление на претоварването. По-доброто използване на капацитета обаче често пъти не е от интерес за вертикално интегрираните мрежови оператори.

2.4. Прозрачност

24. Липсва надеждна и своевременно предоставена информация за пазарите.

25. Потребителите на мрежата искат повече прозрачност – над настоящите минимални изисквания, определени от законодателството на ЕС. От особено значение са данните, свързани с достъпността на мрежата, по-специално за междусистемните електропроводи и транзитните газопроводи. Необходими са и по-достъпни данни за управлението на производствените мощности и съхранението на газа. По-конкретно, при електроенергията се забелязват значителни различия между правилата за пазарно поведение и наблюдение в отделните държави-членки поради ниската степен на хармонизация на равнище ЕС на изискванията за прозрачност.

26. За да се осигурят равни условия, пазарните участници искат информацията да бъде предоставяна своевременно и при еднакво отношение към всички. Понастоящем съществува информационен дисбаланс между вертикално интегрираните установени на пазара предприятия и техните конкуренти. Подобрената прозрачност би свела до минимум рисковете за новите участници на пазара и по този начин би намалила пречките за навлизане и би повишила доверието в пазарите на едро и вярата в ценовите сигнали. Очевидно трябва да се гарантира, че няма да се сключват тайни споразумения въз основа на публикуваната информация. Въпреки че търговската тайна е важна, не трябва да се допуска нарушаване на прозрачността поради твърде свободни интерпретации на това понятие.

2.5. Ценообразуване

27. **Необходимо е по ефективно и прозрачно ценообразуване с цел предоставяне на пълните предимства на отварянето на пазара за потребителите. Много потребители нямат особено доверие на механизмите за ценообразуване, докато регулираните тарифи на доставка под пазарните цени обезсърчават навлизането на нови фирми.**

28. При договорите за внос на газ се използват ценови индекси, свързани с петролните деривати (пр. леко или тежко гориво) и поради това цените се движат успоредно с тенденциите на петролните пазари. Резултатът от тази обвързаност са цени на едро, които не успяват да реагират на промените в търсенето и предлагането на газ, което е в ущърб на сигурността на доставките. При дългосрочните договори за внос не се наблюдава никаква ясна тенденция за прилагане на пазарни механизми за ценообразуване. Осигуряването на ликвидност е от основно значение за подобряване на доверието в ценообразуването на пазарите на газа, което ще позволи известно освобождаване от обвързаността с петрола.

29. При електроенергията ценообразуването е сложен процес. Увеличаването на цените на суровинните горива със сигурност играе роля при последните тенденции в развитието на цените на електроенергията, особено в по-отдалечените централи. Това обаче не обяснява напълно повишаването на цените напоследък. Също така отражението на схемата на ЕС за търговия на емисии на CO₂ върху цените на електроенергията все още не е съвсем ясно.

30. В няколко държави-членки регулираните тарифи доведоха до обратен ефект за развитието на конкурентните пазари, тъй като те са твърде ниски спрямо пазарните цени и обхващат голяма част от пазара, което от своя страна води до повторно регулиране. В някои държави-членки се обмислят специални мерки за намаляване на сметките за електричество за отраслите с високо потребление на електроенергия. Тези схеми трябва да бъдат съвместими с правилата в областта на антитръстовата политика и държавните помощи.

2.6. Низходящи пазари

31. **Често пъти конкуренцията на равнище „пазар на дребно“ е ограничена. Продължителността на договорите за продажба на дребно за промишлени клиенти и местни разпределителни фирми може да има сериозно отражение върху възможностите за успешно навлизане на пазара на алтернативни доставчици.**
32. Съвкупният ефект от дългосрочните договори, безсрочните договори, договорите с подразбираща се клауза за подновяване и дългите срокове за приключване на договора може да бъде значителен. Анализът показва, че степента, до която промишлените потребители са обвързани с установени на пазара доставчици в дългосрочен план, се различава съществено в отделните държави-членки.
33. Потребителите искат по-конкурентни оферти от неустановени на пазара доставчици и съжаляват, че липсват паневропейски оферти за доставка. В някои държави-членки, характеризиращи се с висока степен на концентрация, броят на конкурентните оферти, които потребителите получават, е особено незадоволителен.
34. При газта ограниченията спрямо начина, по който потребителите могат да разполагат със своята газ, съчетани с ограничителните практики на доставчиците по отношение на пунктовете за доставка, възпрепятстват конкуренцията и не позволяват ефективно потребление. При електроенергията някои типови договори съдържат ограничения, които също могат да доведат до проблеми по отношение на конкуренцията.

2.7. Балансиращи пазари

35. **В момента балансиращите пазари по-често благоприятстват установените предприятия и създават пречки пред навлизащите на пазара. Размерът на съществуващите балансиращи области е много малък, което води до големи разходи и защитава пазарната мощ на установените предприятия.**
36. При газта малкият размер на съществуващите балансиращи области води до увеличаване на сложността и разходите за пренос на газ в рамките на Европа. Разходите се увеличават поради сложността и различните правила във всяка област, както и поради задължението да се запази капацитет на всеки граничен пункт. Тези проблеми се усложняват от фактора време: колкото по-кратък е срокът за балансиране, толкова по-висок е рискът от липса на баланс за доставчика. Всички тези аспекти създават сериозни пречки за навлизането на нови доставчици на пазара, които вертикално интегрираните установени на

пазара предприятия не са особено мотивирани да премахнат. Освен това разходите за балансиране, тези за компенсация и неустойките не са прозрачни и често включват неоправдани неустойки, които са в полза на установените на пазара предприятия. Необходимо е ефективно разделяне за създаване на равни условия на балансиращите пазари и намаляване на пречките за навлизане на пазара.

37. При електроенергията пазарите, на които операторите на преносните мрежи трябва да получат балансираща и резервна енергия, са с висока степен на концентрация, което предоставя възможност на производителите да упражняват пазарна мощ. В резултат от това е възможно да се появят пречки за навлизане на пазара за новите доставчици, които ще бъдат изправени пред сериозен риск от високи цени поради липса на баланс и/или високи разходи за мрежата (в степента, в която разходите за балансиране са включени в разходите за мрежата). Концентрацията на балансиращите пазари може да бъде намалена, ако географският обхват на контролираните области бъде увеличен. Хармонизирането на режимите на балансиращите пазари би било важна стъпка за увеличаване на размера на контролираните области, подобряване на пазарната интеграция и опростяване на търговията. В някои държави-членки структурната връзка между операторите на преносните системи и свързаните с тях производители стимулира операторите да купуват извънредно голяма резервна мощност и/или да плащат високи цени, като по този начин подпомагат свързания с тях производител. Резултатите сочат, че обемът на купените резервни мощности се различава значително между различните оператори на преносни системи.

2.8. Пазари на втечен природен газ (ВПГ)

38. **Доставките на втечен природен газ разширяват европейската база за доставка на възходящите пазари и са важни както за сигурността на доставките, така и за конкуренцията между доставчиците на тези пазари. Потенциалът за принос на доставките на втечен природен газ за концентрираните в по-малка степен низходящи пазари, все още не е използван.**
39. Втечен природен газ традиционно се внасяше от установени на пазара национални предприятия, собственици и на терминали за втечен природен газ, като това положение не позволяваше засилване на конкуренцията на низходящите пазари при вноса на втечен природен газ. Последните тенденции обаче сочат, че до навлизащите на пазара фирми и до самите производители достига по-голям капацитет. Вероятно това ще има положителен ефект върху засилването на конкуренцията на низходящите пазари, освен ако тези ефекти не бъдат възпрепятствани от антиконкурентни правила или поведение. Направиха се сериозни инвестиции в терминали за втечен природен газ, като инвестиционната дейност ще продължи и през следващите години. Инвестициите в някои терминали за втечен природен газ са освободени от задълженията за достъп на трети страни благодарение на тест, проведен от националните регулаторни органи под наблюдението на Комисията. Целта на този тест е постигане на баланс между стимулите за инвестиции *ex ante* и конкуренцията след извършената инвестиция. Въпреки положителните резултати са възможни някои подобрения.

3. МЕРКИ

40. За справяне с неправилното функциониране на пазара, установено при разследването в отрасъла, и за значително подобряване на обхвата на конкуренцията, от съществено значение е да се приложат както мерки въз основа на конкуренцията, така и регулаторни такива. Прилагането на законодателството в областта на конкуренцията може да има значителен принос, но само по себе си не може да отвори пазарите и да коригира всички недостатъци, установени по време на разследването в отрасъла. Поради това са необходими множество регулаторни мерки.

3.1. Прилагане на законодателството в областта на конкуренцията

41. Необходимо е пълно и комбинирано използване на правомощията на **Комисията съгласно правилата за антитръстова политика (членове 81, 82 и 86 ЕО), сливанията (Регламент № 139/2004)⁹ и контрол върху държавните помощи (членове 87 и 88 ЕО)** за постигане на максимален ефект на дейността по правоприлагането на Комисията. Когато интересите на Общността налагат това, Комисията преследва нарушенията на законодателството на Общността в областта на конкуренцията (антитръст) в отрасъла, като работи в тясно сътрудничество с националните органи в областта на конкуренцията.

3.1.1. Пазарна концентрация

42. **Бе установено, че пазарната концентрация е основен повод за притеснение за успеха на процеса на либерализация.** Пазарната мощ на монополите, съществуващи от периода преди либерализацията, все още не е отслабнала. Поради това дейността на Общността съгласно регламента за сливанията е основен елемент за недопускане на допълнително нарушаване на конкурентната структура на съответните пазари (които в момента са предимно национални по обхват). При неотдавнашни сливания са приложени мерки като частична ликвидация, принудителна продажба на газ или прехвърляне на договори на трети лица. Освен това един от основните нови въпроси е отражението на дългосрочните договори на възходящите пазари върху концентрацията на низходящите пазари.
43. Програмите за прекратяване на енергийни доставки (т.е. търгове на виртуални електроцентрали и програми за спиране на доставките на газ) са средство за развиване на ликвидността на пазара и увеличаване на възможностите за навлизане на него. Това са подходящи мерки за прекратяване на ограниченията на конкуренцията не само в областта на сливанията, но и при антитръстовото законодателство. За да бъдат напълно ефективни, те трябва да са планирани добре и в широк мащаб. С такива програми националните органи в областта на конкуренцията и регулаторните органи (пр. в Испания, Франция, Австрия и Германия) и Европейската комисия (при сливания) натрупаха солиден опит, който позволява на органите да избегнат уловките и гарантира тяхната ефективност. При газта тези програми имат допълнителното предимство, че

⁹

Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 февруари 2005 година.

могат да увеличат ликвидността на пазарите на газа, което подкрепя въвеждането на пазарни сигнали, независими от връзката между цените на газа и на петрола.

44. При някои обстоятелства приложимото антитръстово законодателство позволява и използването на структурни мерки с по-широк обхват при нарушение на правилата за конкуренция. Това са случаите, когато мерките по отношение на поведението биха били по-малко ефективни за приключване на нарушението, когато има сериозен риск от дълготрайно или повторно нарушаване поради самата структура на предприятието, или когато мерките по отношение на поведението биха били по-тежки¹⁰.

3.1.2. Вертикално ограничаване на достъпа до пазара

45. **В случаите, когато вертикалната интеграция между фирми за доставка, производство и инфраструктура и недостатъчното разделяне способстват за нарушения на конкуренцията, трябва да се използват всички правомощия на Комисията, за да се предотвратят допълнителни злоупотреби.**

46. Разследването в отрасъла потвърди също, че вертикалното обвързване на пазара чрез дългосрочни договори на низходящите пазари е с приоритет за разглеждане при някои дела, свързани със законодателството относно конкуренцията, и при необходимост, за предоставяне на насоки. Когато такива договори, сключени от предприятия с господстващо положение, водят до ограничаване на достъпа до пазара, е възможно да има нарушение на членове 81 и 82 от Договора за ЕО, освен ако не са налице ползи за потребителите, които да компенсират ограничението¹¹. По същия начин договорите за покупка в енергийния отрасъла на електроенергията могат да имат ограничаващ ефект за навлизането на пазара.

47. В допълнение, концентрацията на договорите за внос на газ в ръцете на няколко установени на пазара предприятия е една от основните причини за състоянието на конкуренцията на низходящите пазари. Докато това само по себе си не поставя на въпрос съществуващите и бъдещите договори на възходящите пазари, то изисква внимание поради неговото отражение върху низходящите пазари.

3.1.3. Интеграция на пазара

48. **Могат да се появят ограничения на достъпа до пазара и на други равнища по веригата, най-явни по отношение на достъпа до инфраструктура (преносни и разпределителни мрежи и/или съоръжения за съхранение), особено когато става въпрос за трансграничен достъп, като по този начин се възпрепятства интеграцията на пазара. Този достъп може да бъде блокиран посредством дългосрочни договори за пренос и съответния риск от**

¹⁰ Вж. член 7, параграф 1 и съображение 12 от Регламент № 1/2003.

¹¹ При анализа на дългосрочните договори, ако страните са правила инвестиции, чиято възвръщаемост не е сигурна, те се вземат предвид - вж. Наръчник на Комисията за прилагането на член 81, параграф 3 от Договора (ОВ С 101, 27.4.2004 г., стр. 97, параграф 44).

натрупване на мощност. Действията в тази област трябва да включват анализ на ефекта на дългосрочните договори от периода преди либерализацията върху конкуренцията и тяхната съвместимост с правилата за конкуренция.

49. Освен това липсата на инвестиции и закъснелите инвестиции от фирмите за пренос с вертикално интегрирани фирми за доставка са други сериозни източници на безпокойство. Бе напомнено, че един национален орган в областта на конкуренцията установил, че вертикално интегриран мрежови оператор съзнателно спрял инвестиционен проект, за да облагодетелства своето подразделение-доставчик, като лиши конкурентите от достъп до по-голям капацитет¹².
50. **Разпределението на пазара остава една от най-сериозните пречки** за неговата интеграция. Борбата със сключването на тайни споразумения между установените на пазара предприятия остава приоритет за дейностите по прилагането на антитръстовото законодателство, който отразява общия приоритет на Комисията за борба с опитите на фирмите по-скоро да се координират, отколкото да се конкурират помежду си.

3.2. Структурни проблеми и регулаторна рамка, насърчаваща конкуренцията

51. Изводите от разследването в отрасъла ще позволят на Комисията да съсредоточи дейностите си по правоприлагането върху областите, посочени в доклада, които будят най-сериозни притеснения. Също така те ще помогнат на Комисията да намери ефикасни мерки, които могат да решат ефективно проблемите с конкуренцията в отделни случаи.
52. **Успоредно с това трябва да се обърне внимание на основни проблеми, свързани с пазарната структура и регулаторната рамка**, за да се предотврати неправилното функциониране на пазарите, установено при разследването.

При разследването в отрасъла бяха установени следните основни недостатъци в конкурентната структура на настоящите пазари на електроенергия и газ:

- **Структурни конфликти на интереси: системен конфликт на интереси поради недостатъчното разделяне** на мрежите от конкурентните части на отрасъла;
- **Пропуски в регулаторната рамка: постоянен пропуск в регулаторната рамка**, особено при трансгранични проблеми. Съществуващата регулаторна система позволява свободна интерпретация.
- **Хронична липса на ликвидност** както на пазара на електроенергия, така и на този на газ: свежите сили за нашите пазари са недостатъчни и пазарната мощ на монополите от периода преди либерализацията все още е налице;

¹²

Неотдавна органът в областта на конкуренцията на Италия предприе действия срещу тактиката на забавяне на установен на пазара оператор при разширяването на важен тръбопровод за внос.

- **Повсеместна липса на прозрачност** при пазарните операции в отрасъла.

Комисията разглежда възможности за регулаторни действия на равнище ЕО в своето съобщение „Перспективи пред вътрешния пазар на газ и електроенергия“. Изводите от разследването в отрасъла и откритите недостатъци, посочени по-долу, поддържат и потвърждават анализа, представен от Комисията във въпросното съобщение.

3.2.1. *Разделяне*

53. **Разследването в отрасъла потвърждава изводите, че е крайно необходимо да се разреши системният конфликт на интереси, присъщ за вертикалната интеграция на дейностите, свързани с доставките и мрежите**, резултатите от който са дискриминация и липса на инвестиции в инфраструктура. От решаващо значение е да се гарантира, че собствениците и/или операторите на мрежите нямат стимули, изопачени от интересите към доставките на свързаните с тях предприятия. Това е особено важно в момент, в който Европа има нужда от много големи инвестиции, за да гарантира сигурността на доставките и да създаде интегрирани и конкурентоспособни пазари.
54. За да се постигне това е необходимо решително повишаване на незадоволителното в момента равнище на разделяне. От своя страна, това ще допринесе за сътрудничеството между мрежовите оператори.
55. Икономическите показатели сочат, че пълното разделяне на собствеността е най-ефективното средство за осигуряване на избор за енергийните потребители и насърчаване на инвестициите. Причината за това е, че разделените мрежови фирми не се влияят от припокриващи се интересите по отношение на доставките или производството по отношение на решенията за инвестиции. По този начин се избягват също прекалено подробното регулиране и прекомерните административни пречки. Подходът за независими оператори на системите би подобрил положението, но би изисквал по-подробно, предписващо и скъпо регулиране и би бил по-малко ефективен при справянето с демотивиращите фактори за инвестиции в мрежите.
56. Осен това при допитването до обществеността не бе разкрито наличие на някакви значителни ефекти от обединяването, свързани с вертикалната интеграция. Опитът показва, че там, където е извършено разделяне на собствеността, както мрежовите оператори, така и предприятията за (производство и) доставка на електроенергия продължават да извършват успешно дейността си и след разделянето.

3.2.2. *Регулаторна рамка*

57. Докато разделянето на собствеността би допринесло значително за намаляване на проблемите с пазарната мощ и липсата на ликвидност, ясно е, че ще бъдат необходими и други мерки. Както бе потвърдено от разследването в отрасъла, **Европа има нужда от значително увеличаване на правомощията на регулаторните органи и по-добра координация на европейско равнище**. Това е тясно свързано с изводите, представени от Комисията в нейното съобщение „Перспективи пред вътрешния пазар на газ и електроенергия“. Само

една солидна регулаторна рамка може да предостави прозрачната, стабилна и недискриминационна среда, от която отрасълът има нужда, за да се развие конкуренцията и да се направят допълнителни инвестиции.

58. Основните елементи на тази солидна рамка трябва да бъдат:

- по-големи правомощия за независимите национални енергийни регулаторни органи,
- по-добра координация между националните енергийни регулаторни органи,
- засилено сътрудничество между операторите на преносните системи и
- значително увеличаване на съгласуваността при регулиране на трансграничните въпроси.

59. За отстраняване на съществуващите пропуски при регулиране на трансграничните въпроси, които не могат да бъдат отстранени единствено с прилагане на правилата за конкуренция, е необходима **по-добра координация между националните енергийни регулаторни органи и по-силна роля на надзора от страна на Общността с цел гарантиране на интересите на вътрешния пазар**, особено по отношение на трансграничните въпроси и най-важните области за навлизането на пазара. Възможни регулаторни мерки са разгледани в съобщение „Перспективи пред вътрешния пазар на газ и електроенергия“.

3.2.3. *Хронична липса на ликвидност*

60. Засилените правила за разделяне и подобрената регулаторна рамка, особено по отношение на трансгранични въпроси, би трябвало да доведат до устойчиво и значително намаляване на проблемите с пазарната мощ и липсата на ликвидност в средносрочен план чрез допускането на допълнителни доставчици на концентрираните национални пазари. В краткосрочен план обаче **все още има сериозни тревоги по отношение на липсата на достатъчна ликвидност** и устойчива пазарна мощ на пазарите на едро, което води до по-високи цени на пазарите на дребно предвид пълната либерализация, предвидена за 1 юли 2007 г.

61. Както вече бе посочено, прилагането на законодателството в областта на конкуренцията ще бъде важен инструмент за справяне с практиките, ограничаващи конкуренцията в тази област. Но може да се наложи да се направи повече. Тъй като степента на концентрация на пазарите на газ и електроенергия все още е висока, като често отразява монополи от периода преди либерализацията, националните енергийни регулаторни органи трябва да анализират условията на съответните им пазари в сътрудничество с компетентните власти и да правят целесъобразни предложения. Мерките, предприети в миналото от множество държави-членки, включват програми за прекратяване на енергийните доставки (т.е. търгове на виртуални електроцентрали и програми за спиране на доставките на газ).

62. Също така бе напомнено, че някои държави-членки са въвели в националното си законодателство ограничителни параметри по отношение на собствеността на инсталации за производството на електроенергия и контрола върху дългосрочните договори на възходящите пазари на газта (внос и национално производство) като ефективни мерки за бързо намаляване на пазарната мощ. При електроенергията тези мерки могат да включват отнемане на права или обмен на активи на електроцентрали в европейски мащаб. При газта това би могло да означава прекратяване на договори, обмен на договори и/или прекратяване на националното производство, което бе приложено при неотдавнашни сливания. Разширяването на малки области на операторите на преносни системи и въвеждането на по-открити и гъвкави тръжни процедури за балансираща енергия биха могли да намалят настоящите високи равнища на концентрация на балансиращите пазари и да отстранят пречките за навлизане на пазара с положителен допълнителен ефект за пазарите на едро.
63. Освен това разследването в отрасъла подчерта значението на увеличаването на възможностите за навлизане на пазара чрез инвестиране в нова инфраструктура за добив и внос на газ, както и стриктното прилагане на мерки за „използване или загуба“ (use-it-or-lose-it) на инфраструктура и подходящи обекти за добив.

3.2.4. *Липса на прозрачност при пазарните операции*

64. Общопризнато е, че **достъпът до пазарна информация** трябва да бъде подобрен. Цялата актуална информация за пазара трябва да бъде публикувана редовно и своевременно. Всички изключения трябва да бъдат много стриктно ограничени до изискваното за намаляване на риска от тайни споразумения. Насоките, както и наблюдението и евентуалното адаптиране на съществуващата правна уредба трябва да служат за повишаване на прозрачността в отрасъла на газта и електроенергията. Планираните предложения са изложени в съобщение „Перспективи пред вътрешния пазар на газ и електроенергия“.

3.2.5. *Други важни въпроси*

65. Освен тези четири основни области е необходимо да се разгледат и други въпроси, свързани с пазарната обстановка, насърчаваща конкуренцията. В тази връзка Комисията представя специфични предложения за регулаторни действия на равнище ЕО в своето съобщение „Перспективи пред вътрешния пазар на газ и електроенергия“.
66. **Регулираните тарифи за доставка на дребно могат да имат сериозен отрицателен ефект върху конкуренцията**, а в някои случаи – и да възпрепятстват създаването на либерализирани пазари. От съществено значение е да се направи оценка на влиянието на останалите регулирани тарифи на доставка върху развитието на конкуренцията и да се отстранят недостатъците¹³.

¹³ За пазарния сегмент, обхващащ домакинствата, е необходимо да се намери подходящият баланс между конкуренцията и универсалните задължения на обществените услуги.

67. За да гарантира, че достъпът до нова инфраструктура не е органичен неправомерно, Комисията трябва да е все така сигурна, че **случаите на освобождаване от разпоредбите за достъп не вредят на развитието на конкуренцията**. Важно е процесите да продължат да се разглеждат внимателно и поотделно за всеки случай при стриктно прилагане на принципите на конкуренция и постигане на подходящ баланс между стимулите за инвестиции *ex ante* и конкуренция *ex post*, както и процедурите за освобождаване да бъдат опростени.
68. От гледна точка на потребителите на мрежата, за изграждане на единна европейска мрежа е необходима подходяща хармонизация на **пазарната концепция, особено по отношение на методите, които имат отражение върху трансграничната търговия**. Когато настоящата мощност е недостатъчна са нужни действия за разработване на мощности на междусистемните електропроводи с цел развиване на конкуренция и интеграция на пазарите. Тези цели могат да бъдат постигнати посредством засилено сътрудничество между националните регулаторни органи, включително по-добро сътрудничество между операторите на преносни системи отвъд националните граници при добре очертана процедурна рамка.
69. За да се предостави **по-голям капацитет за пренос на газ на пазара**, важно е да се изясни от правна гледна точка ситуацията на дългосрочните договори за пренос на газ от периода преди либерализацията в рамките на Втората директива за газа¹⁴, които вече са предмет на стриктни правила „използване или загуба“ и на разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията.
70. Необходими са допълнителни промени във връзка с метода за **предоставяне на ограничена мощност на междусистемните електропроводи**. При електроенергията трябва да се насърчават възможно най-много предварителни търгове или равнотилни мерки, за да се гарантира максималното използване на взаимовръзките. Операторите на преносни системи също ще имат стимул за предоставяне на пазара на максимална трансгранична мощност¹⁵.
71. За да се предоставят достатъчни гаранции за ефективен достъп, **достъпът на трети страни до хранилища на газ трябва да бъде преразгледан, за да се постигне точен баланс между потребността от ефективен достъп и поддържането на стимули за създаване на нови хранилища**.
72. **Въвеждането на система за наблюдение на търговията на пазарите на едро (пр. обмен на електроенергия)** би повишила доверието на пазарните участници в пазара и би ограничила риска от пазарни манипулации. Регулаторните органи трябва да бъдат упълномощени да събират и обменят информация по този въпрос. Те трябва да имат правомощия да правят

¹⁴ Директива № 2003/55/ЕО от 26 юни 2003 г. относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ (ОВ 2003 L 176/57). Отменя Първата директива за газа.

¹⁵ Пр. оскъдната мощност, пазена от някои оператори на системи за пренос като резерв при извънредни ситуации, може да бъде предложена на пазара като непрекъсната мощност и при необходимост може да бъде изкупена чрез използване на приходите от управление на трансграничното претоварване например.

препоръки за действия по правоприлагането или самите те да изпълняват такива действия.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

73. При разследването в отрасъла бяха установени множество сериозни недостатъци, които не позволяват на европейските потребители на електроенергия да се възползват пълноценно от предимствата на процеса на либерализация. Изводите подкрепят заключенията на съобщение „Перспективи пред вътрешния пазар на газ и електроенергия“, което бе изготвено от Комисията при доразвиването на Зелената книга и в процеса на подготовка на „Стратегически преглед на енергетиката на ЕС“. Тези инициативи представят намеренията на Комисията да предложи реформа на регулаторния режим, чиято цел е създаване на вътрешен енергиен пазар, който да допринася за устойчивостта, конкурентоспособността и сигурността на доставките. В допълнение и успоредно с това в окончателния доклад също са представени заключения по отношение на действията за правоприлагане в рамките на законодателството на ЕО в областта на конкуренцията. И двата документа имат за цел да установят и премахнат пречките за създаването на единен европейски енергиен пазар, на който потребителите да се възползват пълноценно от отварянето на пазарите за конкуренцията.