



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.1.2007
СОМ(2006) 841 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И
ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

Перспективи за вътрешния пазар на газ и електроенергия

{SEC(2006) 1709}
{SEC(2007) 12}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Перспективи за вътрешния пазар на газ и електроенергия

1 ДОСЕГАШНИЯТ ОПИТ С ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР НА ЕЛЕКТРИЧЕСТВО И ПРИРОДЕН ГАЗ

1.1 История

От 1999-2000 г. насам един конкурентен вътрешен пазар на електричеството и природния газ се внедрява постепенно в рамките на Европейския съюз¹. Оттогава се изготвят редовни годишни еталониращи доклади относно прилагането и практическите резултати от директивите. През 2006 г. Комисията продължи да наблюдава процеса на прилагане, по-специално чрез детайлен преглед по страни и проучвания по сектори. Това наблюдение показва, че известен, макар и неравномерен напредък, е бил постигнат.

От една страна, през този период основните концепции на вътрешния енергиен пазар са били вградени в законодателната рамка, институционалните разпоредби и физическата инфраструктура като ИТ оборудването. При все това, в същото това време, в много от държавите-членки не съществува истинска конкуренция. Често потребителите нямат истинска възможност за избор на алтернативен доставчик. Дори клиенти, успешно сменили своя доставчик, често не са доволни от набора от оферти, които получават. В заключение, заинтересованите лица все още нямат висока степен на доверие във вътрешния пазар. Вследствие на тези недостатъци, през периода 2005-06 г., Комисията извърши проучване в газовия и електрическият сектор съгласно закона за конкурентното право. Резултатите от това проучване са публикувани заедно с настоящия документ².

1.2 Положителни резултати от конкуренцията

Ефективност

¹ Първоначално чрез Директива 96/92/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 19 декември 1996 г. относно общи правила за вътрешния пазар на електричество (ОВ *n°L 027 от 30/01/1997 г. стр.1*) и Директива 98/30/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 22 юни 1998 г. относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ (ОВ *n° L204 от 21/07/1998 г., стр.1*); и впоследствие чрез Директива (ЕО) №2003/54 на Европейския парламент и Съвета от 26 юни 2003 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електричество и отменяща Директива 96/92/ЕО (ОВ № L 176 от 15/07/2003 г., стр. 0037 – 0056), Директива (ЕО) № 2003/55 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 г. относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и отменяща Директива 98/30/ЕО (ОВ № L 176 от 15/07/2003 г., стр. 0057 – 0078), Регламент (ЕО) №1228/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2003 г. относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия (ОВ № L 176 от 15/07/2003 г., стр. 001 – 0010), Регламент (ЕО) №1775/05 на Европейския парламент и на Съвета от 28 септември 2005 г. относно условията за достъп до мрежата за пренос на природен газ (ОВ № L 289 от 3/11/2005 г, стр. 1). Някои държави-членки бяха предприели мерки към отваряне на пазара преди тези мерки.

² СОМ(2006)851, Съобщение на Комисията - „Секторно проучване съгласно член 17 на Регламент 1/2003 на пазара на природния газ и електроенергията (окончателен доклад)“.

Либерализацията е очевидно довела до известни подобрения на ефективността в снабдяването с енергия и е донесла спестявания за клиентите, особено в първоначалната фаза. Все пак, повишенията напоследък на цените на електричеството и природния газ в малка или голяма степен оказаха своя ефект и на сметките на крайните потребители и понастоящем компенсират в известна степен ефекта на по-ранните намаления, по-специално по отношение на най-големите индустриални енергопотребители. Следователно изглежда, че подобренията в ефективността не се почувстват достатъчно бързо от крайните потребители. В голяма степен е спорно твърдението, че цените на природния газ и електричеството са резултат на истински конкурентен процес, отколкото че са по-скоро директния резултат на решения на компании с пазарна сила

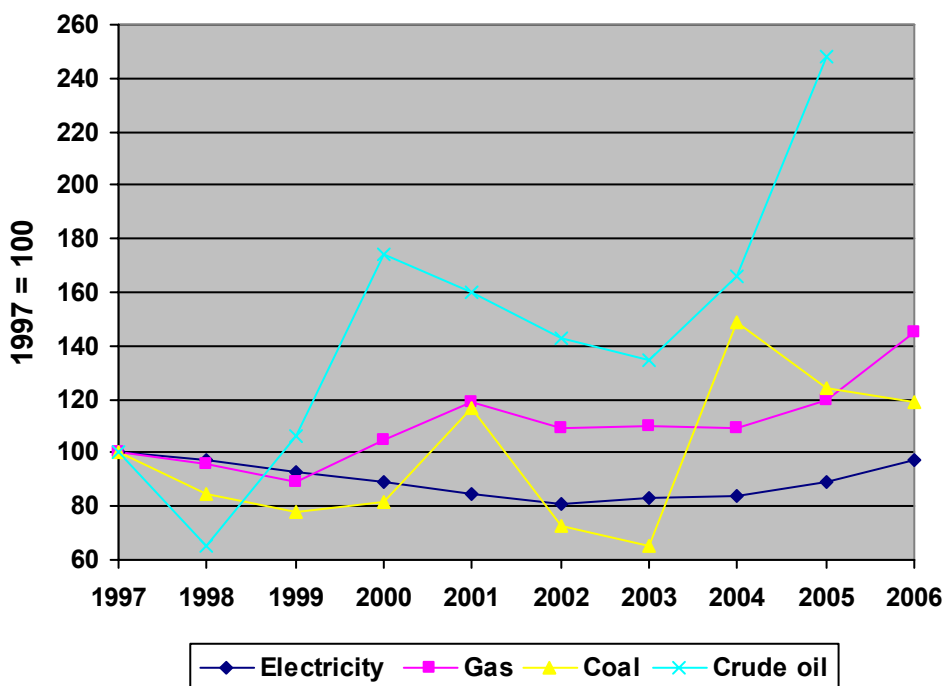
Съществуват ред причини за по-високи ценови нива, включително по-високи цени на суровите горива, непрекъснатата нужда от инвестиции и разширението на обхвата на екологичните задължения, включващи Европейската схема за търговия с емисии (ETS)³, също както и разработването на източници на възобновяема енергия⁴. При все това, също трябва да се отбележи и продължаващата липса на конкурентно напрежение и високите нива на концентрация на пазара на едро, както и липсата на пазарна прозрачност.

Средностатистически цени на дребно ⁵ на електричеството и природния газ в държавите-членки на ЕС 15 след 1997 г. насам (на ценови нива от 1997 г.)

³ Притежавайки ниска еластичност на търсенето, енергийния сектор може да включи алтернативните разходи за безвъзмездно получени обезщетения по схемата за търговия с емисии в крайните цени на електричеството. Действително, съгласно приблизителната оценка по емпирични и симулационни модели, направена в Германия и Нидерландия показва, че делът на разходите за CO₂, които са били включени в потребителските цени варира от 60 до 100 %, в зависимост от пазара и специфичните технологични фактори. В резултат, отрасли с висока енергийна интензивност, които са обхванати от Европейската схема за търговия с емисии, са изправени не само пред разходи за CO₂ но също така пред по-високи производствени разходи вследствие на по-високите цени на електричеството.

⁴ Виж Съобщение на Комисията от 7 декември 2005 г., „Подпомагане на добива на електричество от възобновяеми енергийни източници“ (COM(2005) 627 окончателен). С приближение е изчислено, че разходите за подпомагане на системи за възобновяема енергия, както са отразени в цените на електричество, са между 4 и 5% например за Германия, Испания и Обединеното кралство (стр.45).

⁵ Среднопретеглена стойност на цените за големите индустриални потребители, индустриалните потребители и домакинствата. Източник: Евростат. Еволюцията на цените за всяка категория клиенти може да бъде намерена в таблици 3.7 и 3.8 в Работния документ на персонала на Комисията: Информация за европейската енергийна политика, SEC(2007)xxx. За много големи клиенти, от ниво 100 на еталонната стойност през 1997 г., цените са се увеличили, през юли 2006 г., на ниво 121 за електричеството и на ниво 201 за природния газ.



Както е показано в графиката по-горе, фактът, че цените на дребно на електричеството в реално изражение са останали, общо взето, относително стабилни за всички потребители през изследвания период, въпреки силно биещите на очи увеличения на цените на суровите горива, е показателен за увеличаващата се ефективност в сектора за производство на електричество. Цените за електричеството в частност за домакинствата в действителност биха намалели, ако бъде изключен ефекта на данъчното облагане. Що се касае до природния газ, факторите, оказващи влияние върху цените, като преминаването към по-скъпи източници на доставка, например втечен газ (LNG) и продължаващата зависимост на вноса на природния газ от цената на нефта, биха настъпили независимо от въвеждането на конкуренцията. Тук трябва да припомним, че не може да се очаква цените на енергията винаги да останат ниски без оглед на външните фактори. Комисията направи забележка в това отношение в съобщението, в което първоначално бе предложен втория пакет директиви⁶. При все това, конкурентни и открити пазари ще донесат най-изгодните цени за крайните потребители, включително и отраслите с висока енергийна ефективност.

Сигурност на доставките:

Също както по отношение повишаването на ефективността, вътрешният пазар допринася в голяма степен за постигане целите за сигурност на доставките. Перспективата за един голям европейски пазар за природен газ и електричество, който да се ръководи от общи правила, е силен стимул за нови инвестиции. В този контекст, последният доклад на системните оператори за адекватността на производството на енергия е особено показателен. В него е посочено, че дори при растеж на върховото потребление от 1.5-2.0% годишно, при условие, че съществуващите и планирани инвестиции се реализират навреме, ще има един устойчив излишък от производствена

⁶ Доизграждане на вътрешния енергиен пазар, Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент, COM(2001) 125, стр. 8.

мощност по време на върхово потребление на територията на ЕС като цяло. В това отношение е ясно, че новите инвестиции са добър отговор на ценовите сигнали на пазара на едро и могат да балансират пазарните отношения, когато на последните е позволено да функционират правилно. При все това, в държави-членки със строг контрол на цените, където се наблюдава драматичен годишен растеж на електропотреблението, като Испания и Португалия, се появяват проблеми.

Конкурентните пазари също спомагат за диверсификацията, тъй като окуражават гъвкавостта при реагиране на пазарните условия. Един интегриран пазар също осигурява една по-силна позиция при водене на преговори за европейските енергийни компании, когато те закупуват енергия на глобалните пазари, тъй като съществува един по-голям набор от възможности по отношение на пътищата за доставка и един по-добър достъп до клиентите. Вече се извършва или е в процес на планиране една значителна инвестиция в разнообразна гама от инфраструктури за внос на природен газ. Всичко това е резултат от процеса на либерализация; едно по-нататъшно подобрене на сигурността на доставките би се получило от една по-ефективна рамка за насърчаване на конкуренцията.

Сигурността на доставките не може повече да се счита само за национален проблем. Средствата за справяне с такъв проблем имат трансграничен характер и ще са извън индивидуалните възможности на всяка една отделна страна. По-конкретно, развитието и оперирането на трансевропейските енергийни мрежи в бъдеще трябва да бъде извършвано по един много по-координиран начин, поне на регионално ниво, ако искаме да бъдат избягнати бъдещи разриви. За момента това не е постигнато и една кохерентна и сигурна европейска енергийна мрежа е далеч от реалността.

Паневропейското временно прекъсване на тока от 4 ноември 2006 г. показва уязвимостта на електроснабдяването в Европа. В своето становище, предоставено по молба на Комисията на 20 декември 2006 г., Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ стига до заключението, че уроците от временното прекъсване на тока в Италия през 2003 г. не са били щателно изучени и че е необходимо да се направи следното, за да се избегне такова прекъсване в бъдеще⁷:

- Приемане, по предложение на Комисията, на правно задължителни оперативни правила за сигурност;
- Разработване от Комисията на схема за електрическа мрежа като част от нейната енергийна стратегия;
- Подобрене на сътрудничеството между операторите на европейската електрическа система, които трябва да носят обществена отговорност за техните действия.

Устойчивост:

⁷ Междиен отчет на Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ относно поуките, които трябва да се вземат от мащабното нарушение на европейското електроснабдяване, случила се на 4 ноември 2006 г, Ref: E06-BAG-01-05. Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ ще представи своя окончателен доклад през февруари 2007 г.

Конкуреннтните пазари правят снабдяването с енергия максимално ефективно и елиминират неоправдани монополни печалби. Един конкурентен пазар също позволява равнопоставен достъп до клиентите на производителите на енергия от възобновяеми източници и ефективно прилагане на политически инструменти като Европейската схема за търговия с емисии и енергийното данъчно облагане с цел да се подобри ценообразуването на енергията от изкопаеми горива⁸. От прозрачните и високо ликвидни енергийни пазари на едро също идват ясни сигнали в полза на енергийната ефективност.

Що се отнася до потреблението, ясни и прозрачни правила за „етикетиране“ на електричеството ускоряват търсенето на електричество с по-високи характеристики за устойчивост.

1.3 Неправилно прилагане на сегашната законова рамка

От съществено значение е настоящето европейско законодателство да бъде въведено в националното законодателство, за да стане възможно функционирането на пазарите да се гарантира, че те ще бъдат действително открити за всички потребители на 1 юли 2007 г. Поради това Комисията стартира 34 процедури за нарушение срещу 20 държави-членки за нарушаване и невъвеждане на съществуващите директиви в националното законодателство. Вследствие на *писма за формално уведомление, изпратени през април 2006 г. и преди това, ако е необходимо, за започване на процедура от Европейския съд*, на 12 декември 2006 г, Комисията реши да изпрати 26 обосновани становища до 16 държави-членки, включително всички най-големи⁹.

Главните недостатъци, наблюдавани при въвеждането на новите директиви за вътрешния пазар в националното законодателство, са следните:

- Регулирани цени, които осуетяват навлизането на пазара на нови участници
- Недостатъчно демонополизиране на операторите на системите за пренос и разпределителните системи, което не може да гарантира тяхната независимост
- Дискриминиране при достъп на трети страни до мрежата, в частност по отношение на преференциалния достъп, предоставен на пазарни участници с налични дългосрочни договори
- Недостатъчни правомощия на регулаторните органи
- Неинформиране на Комисията за задълженията за осигуряване на обществени услуги, по-специално по отношение на регулираните тарифи за доставка

⁸ С цел да бъдат отразени екологичните аспекти на електропроизводството в данъчното облагане в съответствие с директивата за енергийното данъчно облагане (Директива 2003/96/ЕО на Съвета от 27 октомври 2003 г. относно реструктурирането на правната рамката на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електрическата енергия, ОВ L 283 от 31.10.2003 г., стр.51), държавите-членки могат да освобождават от данъчно облагане електроенергия, произведена от възобновяеми източници.

⁹ Виж <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

- Недостатъчно обозначаване на произхода на електричеството, което е особено важно в частност за насърчаване използването на електроенергия от възобновяеми източници.

Устойчивият характер на тези нарушения, вече почти две години и половина след поемане на задължението да се въведат в националните законодателства директивите от 1 юли 2004 г. ясно показва недостатъчния обхват и недостатъците на текущата европейска законова рамка, произтичаща от тези директиви. На регулаторните органи в областта на енергетиката не са предоставени необходимите правомощия и независимост, които да им дадат възможност да гарантират въвеждането на открити пазари, които да функционират по един ефикасен и недискриминиращ начин. В допълнение към това, съществуващата правна рамка не позволява едно правилно и ефикасно регулиране на трансграничните проблеми, свързани с достъпа до електрическата и газова мрежа. Преференциалният достъп, който се предоставя настойчиво на трансграничните междусистемни връзки, ясно демонстрира недостатъците на настоящите правила. Накрая, правното и функционално демонополизирание на мрежовите оператори, които са вертикално интегрирани по отношение на производството и доставката, което е изискване на настоящите директиви, не е успешно по отношение осигуряването на равнопоставен достъп на всички оператори до мрежите.

1.4 Пречки пред конкуренцията

Въпреки че трябва да се признаят гореспоменатите резултати, също така трябва да се приеме, че Европейският съюз е все още далеч от постигането на целта за един истински вътрешен енергиен пазар, където всеки един европейски потребител ще има не само на хартия правото свободно да избира своя доставчик на природен газ и електричество измежду всяка европейска компания, но и че това ще бъде едно истинско, реално и лесно упражнявано право. Също така не по-малко важно е новите участници на енергийния пазар да могат да инвестират в принципно нови капацитети за производство и внос на природен газ, тъй като е вероятно фирмите-производители с утвърдени позиции на пазара, ако не бъдат демонополизирани правилно, да се обогатят за сметка на един изкуствено създаден недостиг.

Понастоящем Европейският съюз е също така далеч от способността да гарантира на всяка европейска компания правото да продава електричество и природен газ на всяка държава-членка на равни начала със съществуващите национални компании, без да бъде дискриминирана или поставена в неравностойно положение. По-специално, във всяка от държавите-членки все още не съществува недискриминиращ достъп до енергийната мрежа и също толкова ефективно ниво на регулативен надзор.

В добавка към това, Европейският съюз не е намерил адекватен отговор на предизвикателството да се инвестира в необходимата степен в нова инфраструктура, базирана на обща стабилна европейска регулаторна рамка, създадена в подкрепа на вътрешния пазар. Необходимото ниво на координация между националните енергийни мрежи по отношение на технически стандарти, правилата за изравняване, качеството на природния газ, режимите за контакт и механизмите за справяне с претоварвания, които са необходими за ефективното осъществяване на трансграничната търговия, в голяма степен липсва за момента.

Както секторните проучвания, така и прегледа на ситуацията в отделните страни, извършени от Комисията през 2006 г., разкриха разнообразен набор от специфични случаи, които демонстрират недостатъците на съществуващата регулаторна рамка, а именно:

- Големите и/или вертикално интегрирани компании имат значително преимущество по отношение на информацията, която те могат да използват, за да формулират тяхната търговска стратегия. За разлика от тях, по-малките компании твърде късно откриват, например, прекъсвания в производството на енергия, за да се подготвят за тях.
- В някои случаи има объркване във вертикално интегрираната група относно отговорността за основните функции на оператора на преносни системи (ОПС), например дейностите по разпределение и изравняване.
- Често се случва, особено когато са вертикално интегрирани, операторите на преносни мрежи да не могат да създадат условия, които водят до високо ликвидни конкурентни пазари – например като поддържат местни отделни зони за изравняване, вместо да улесняват интеграцията на национално и трансгранично ниво.⁶ Това може да е резултат на липсата на доверие между отделните ОПС, които са напълно монополизирани и тези, които не са.
- ОПС се бавят по отношение на увеличаването на трансграничния капацитет, било то чрез инвестиции, било то чрез други средства. Това често е резултат от неадекватните стимули, предоставени чрез регулаторната рамка.
- Съществуват доказателства, че както ОПС, така и регулаторните органи прекалено се концентрират върху краткосрочните национални проблеми, вместо активно да се опитват да развият интегрирани пазари: например, претоварванията редовно се прехвърлят към националните граници, като по този начин се създава напрежение най-напред за трансграничните капацитети. Някои регулаторни органи се бавят със съгласието си относно това как да се прилагат основните разпоредби, които вече се съдържат в законодателството – например разпределението на капацитетите по пазарни условия.
- Някои регулатори са ограничени по много въпроси в техните отношения с отрасъла; те нямат необходимите правомощия и свобода на избор. Това важи с особена сила за въпроси, относно които, съгласно директивите, регулаторният орган не е отговорен ex-ante, като правила за функционално разделяне на производство и услуги, условия за безтарифен достъп, предоставянето на информация на потребителите, складиране на природен газ и др.
- В някои случаи регулаторите са поставени в положение, където техните решения имат ясно изразена насоченост срещу целта за създаване на единен вътрешен пазар за електричество и природен газ, което обикновено се явява следствие от директно или индиректно влияние на националните правителства. Най-яркият, макар и не единствен, пример за това, са неподходящи тарифи за регулиране на доставките.
- Концентрираните национални пазари показват тенденцията да окуражават регулаторните органи относно въвеждането на регламенти в пазара на едро и балансиращите пазари, като например пределни цени, които се явяват сериозна

пречка за инвестициите. В същото време, механизмите за разпределение на капацитетите са напълно некоординирани, което води до потенциални деформации.

- По-малките държави-членки винаги са се борили за въвеждането на една пълноценна конкуренция изолирано от техните съседи и не са успели да постигнат създаването на високо ликвидни пазари на едро за електричество и природен газ. В тези случаи, конкуренцията не ще бъде възможна без координиран регулативен подход между съседните юрисдикции
- Най-накрая, в много от случаите, операторите на разпределителната система изглеждат зле подготвени за откриването на конкурентен пазар за домакинствата от юли 2007 г.

В допълнение към това, съществуващата регулаторна рамка увеличи проблемите в сферата на движението на капитали¹⁰. На първо място, съществуването на различни нива на демонополизирание в различните държави-членки създава асиметрични ситуации, които деформират конкуренцията между участниците на пазара в европейски мащаб, и които трудно могат да бъдат съвместени със свободното движение на капитали. Още повече, това поставя в неизгодно положение държави-членки с по-високо ниво на демонополизирание. На второ място, в някои от случаите когато трансграничното проникване е станало чрез производител от държава-членка, който изкупува или се слива с фирма от друга държава-членка, националните регулаторни органи на енергетиката са се намесили с аргумента, че е била необходима процедура по упълномощаване, за да се гарантира обществената сигурност и целите от общ интерес, като по този начин те са реагирали по начин, неоправдан от принципа за свободното движение на капитали¹¹.

Като резултат от тези широко разпространени недостатъци, настоящите електрически и газови компании в голяма степен поддържат своите доминиращи позиции на „своите“ национални пазари. В резултат на това, много държави-членки поддържат един строг контрол на цените на природния газ и електричеството, които се начисляват на крайните потребители. За съжаление, често това е сериозно ограничение за конкуренцията. Въпреки че Комисията признава, че доминирането изисква регулаторни действия и че потребителите могат да имат нужда от защита от манипулиране на цените, тези обобщени ценови прагове осуетяват функционирането на вътрешния енергиен пазар. Те също така осуетяват възможността ценовите сигнали да демонстрират необходимостта от нови капацитети, и следователно, спирайки инвестициите, вредят на сигурността на доставките и ще доведат до бъдещи проблеми с последните. Европейският съюз не може да допусне развитието на такава ситуация. Опит за разглеждане на проблемите на пазара *на едро*, по един косвен начин, чрез контрол на пазара *на дребно*, обикновено води до затваряне и на двата пазара. Това не отговаря на дългосрочните интереси на потребителите.

Контролът на цените на крайния потребител е в сферата на задълженията за обществени услуги, като при това, ако той има дискриминиращ характер, няма да е

¹⁰ Съгласно член 56 от Договора за ЕО.

¹¹ Няма еквивалент на „Европейския паспорт“ във финансовите услуги на енергийните сектори. Всяка държава-членка издава разрешителни (например разрешителни процедури за нови енергийни производства в член 6 от Директива за електроенергията 2003/54/ЕО).

съвместим с член 3 от директивите, който изисква задълженията за обществени услуги да гарантират равнопоставен достъп на потребителите до всички компании. На второ място, ако се използват компенсационни плащания, това трябва да бъде направено съгласно изискванията на правилата за държавна помощ. На трето място, възможна е намесата и на закона за конкуренцията, що се касае до ценова дискриминация и ограничения за препродажба. Както беше изложено по-горе, **Комисията вече стартира известен брой процедури за нарушение, свързани с регулаторните тарифи. Тя ще продължи да следи за това, всички такива задължения да са в съответствие със законодателството на Общността.**

Комисията отбелязва тези актуални проблеми с пазара на електричеството и природния газ в своя доклад, издаден през 2005 г.¹². По това време беше преценено, че е твърде рано да се правят окончателни изводи в законодателната област. При все това, Комисията набелязва редица мероприятия. Тези бяха осъществени както следва:

- (1) Комисията предприе детайлни прегледи по отделните страни, като интервюира участници на пазара във всяка държава-членка, включително по-малките компании и нови участници¹³.
- (2) Въз основа на съветите на Европейската група на регулаторите на електроенергия и природния газ (ERGEG), насоките за управление на претоварванията при трансграничната търговия на електроенергия бяха приети на 9 ноември и ще влязат в сила на 1 януари 2007 г.¹⁴.
- (3) Тази група предприе инициативи на регионално ниво и сега работи за премахване на бариерите за пазарната интеграция в следните области: прозрачност, достъп до капацитети и развитието на газоразпределителни центрове.
- (4) Комисията извърши секторното проучване¹⁵. Срещу някои компании в сектора на електроенергията и природния газ са предприети разследвания.

Комисията също е преследвала нарушения в областта на движението на капитали, с цел да поправи идентифицирани проблеми.

Понастоящем Комисията възнамерява да предприеме действия с цел да се справи с останалите проблеми по следните въпроси:

- Осигуряване на недискриминаращ достъп до добре разработени мрежи,
- Подобряване на регламентирането на достъпа до мрежата на национално и европейско ниво,
- Намаляване на размера на нелоялната конкуренция,

¹² COM(2005) 568.

¹³ Виж придружаващия документ: Работен документ на персонала на Комисията, Доклад за прилагането на регулаторната рамка на ЕС за електричеството и газа: прегледи по страни, SEC(ххх).

¹⁴ Решение 2006/770:

¹⁵ Виж Съобщение на Комисията, „Секторно проучване по член 17 на Регламент 1/2003 на пазара на газа и електричеството (Окончателен доклад), COM (2006) 851.

- Изготвяне на ясна рамка за инвестициите,
- Разрешаване на проблемите, свързани с клиенти като домакинствата и малките предприятия.

Част втора включва резюме на намеренията на Комисията. Предложеното през 2003 г. законодателство, ако бъде прилагано правилно, всъщност съдържа много от ключовите изисквания за развитие на конкурентноспособен европейски пазар, като например пълно отваряне на пазара, въвеждане на регулиран достъп на трети лица и задължение да се създаде регулативен орган. Необходимо е също така известно засилване на съществуващите разпоредби. Последното ще бъде предложено от Комисията през 2007 г. след задълбочена оценка на въздействието, включваща данните от проучване на сектора.

2 КЛЮЧОВИ НЕРАЗРЕШЕНИ ВЪПРОСИ

2.1 Осигуряване на недискриминиращ достъп до мрежи чрез демонополизиране

Демонополизирането по законен път на операторите на преносната мрежа (ОПМ) вече доведе до подобрене на достъпа на трети страни (ТРА) до мрежите. Основните принципи на недискриминирането са установени и, в по-голямата си част, структурите на тарифите са разработени, така че да насърчават развитието на конкуренция и постепенно премахване на кръстосано субсидиране. Кръстосаното субсидиране постепенно се премахва. Този процес все още продължава за операторите на разпределителната система, за които правното демонополизиране не се изисква до юли 2007 г.

Въпреки че след 2004 г. насам е постигнат напредък, фактите, изложени в част първа, които са извадени едновременно от прегледите по отделните страни и проучването на сектора показват, че правното и функционално демонополизиране, по начина, по който се изисква понастоящем от законодателството, не е достатъчно да осигури развитието на един истински конкурентноспособен европейски пазар за електроенергия и природен газ.

Докладваните проблеми нямат универсален характер и ще бъде погрешно да се омаловажават направените вече значителни усилия. Въпреки това, проблемите, които се предоставят редовно на вниманието на Комисията, представляват основен източник на настоящи и потенциални деформации.

Присъщо за законовото демонополизиране е да не подтиква конфликта на интереси, който произтича от вертикалната интеграция, като при това съществува риска преносните мрежи да бъдат разглеждани като стратегически активи, които служат на търговските интереси на интегрираното образувание, а не на общите интереси на клиентите на мрежата. Доказателствата, събрани едновременно от секторното

проучване¹⁶ и прегледите по страни показват, че в някои случаи това води до следните проблеми.

На първо място, не може да бъде гарантиран недискриминиращ достъп до информацията. Информационните бариери, които действат съгласно сегашните правила за демонополизиране, не могат да гарантират, че ОПМ не предават важна пазарна информация на частта от интегрираната компания, която се занимава с производството или доставката.

На второ място, сегашните правила за демонополизиране не премахват стимулите за дискриминиране по отношение достъпа на трети страни. Участници на пазара с утвърдени позиции следователно могат да използват активи на мрежата, за да затруднят достъпа на конкурентни фирми. Дискриминиращи условия за достъп обхващат включване на нови енергийни централи за нови участници, неравнопоставен достъп до капацитета на мрежата (запасяване), поддръжка на изкуствено малки зони за балансиране или непредоставяне на неизползвани капацитети.

На трето място, стимулите за инвестиции са деформирани. Операторите на мрежата нямат стимули да я развият мрежите в общ интерес на пазара и с това да улеснят достъпа на нови фирми от областта на енергопроизводството или доставката на енергия. Има значителни по обем доказателства, че решенията за инвестиции на вертикално интегрираните компании са предубедени по отношение на нуждите на фирмите-доставчици¹⁷. Такива компании проявяват особена неохота да увеличават, например, капацитета за внос на газ в един открит процес, което, в някои случаи, е довело до проблеми със сигурността на доставките. Същото се отнася в някои случаи и за наличието на капацитети за свързване на нововъведени производствени енергийни мощности.

Комисията внимателно разгледа проблема за демонополизирането и стигна до заключението, че само едни строги разпоредби за извършването му ще могат да осигурят подходящите стимули за системните оператори, за да могат последните да работят и да развият мрежата в интерес на всички потребители.

Във връзка с това, тя обмисля два основни пътя за по-нататъшни мерки за демонополизиране на ОПМ, като възнамерява да направи следните предложения:

- **напълно демонополизирани (по отношение на собствеността) ОПМ:** последните ще бъдат едновременно собственици на транспортната инфраструктура и нейни ползватели. Тази структура ще бъде независима по отношение на собствеността, тоест фирмите за доставка и производство няма да притежават повече съществен дял в операторите на преносните мрежи. Мнозина излизат с аргумента, че трудните

¹⁶ Техническо приложение към Съобщение на Комисията, „Секторно проучване по член 17 на Регламент 1/2003 на пазара на газта и електричеството (Окончателен доклад)“, SEC (2006) 1724, от параграфи 144 (природен газ) и 474 (електричество).

¹⁷ Виж частите, посветени на отделните държави за операторите на преносни мрежи и демонополизирането в Работния документ на персонала на Комисията, Доклад за прилагането на регулаторната рамка на ЕС за електричеството и природния газ: прегледи по страни, SEC(2006)1709; и Техническото приложение към Съобщение на Комисията, „Секторно проучване по член 17 на Регламент 1/2003 на пазара на газта и електричеството (Окончателен доклад)“, SEC (2006) 1724, по-специално от параграфи 157 (природен газ) и 487 (електричество).

проблеми, описани по-горе, ще бъдат разрешени само когато такава демонополизиране на база пълна собственост се приложи за ОПМ. Това действително би имало известен брой предимства, както следва. Ще бъде гарантиран и възприеман като такъв един недискриминационен достъп на трети лица до мрежите, като по този начин се окуражават инвестициите в инфраструктурата за производство и внос на природен газ, Операторите на преносните мрежи ще могат по-лесно да обменят помежду си потенциално свързана с пазара информация, което ще увеличи ефективността; Още повече, това ще позволи осигуряването на ясни стимули за увеличаване на вътрешния инфраструктурен капацитет на ЕС, тъй като инвестиционните решения няма да бъдат повече деформирани от интересите на доставчиците; В допълнение, това ще улесни трансграничните сливания на компаниите за пренос и доставка, което ще доведе до по-ефективно управление на трансграничните проблеми. Накрая, съществува ясно видим баланс между нивото на демонополизиране и нивото на регулаторен надзор. Демонополизиране на базата на пълна собственост ще намали нуждата от нарастващо обременително регулиране, тъй като, за да се гарантира липсата на дискриминация, ще е необходим един по-лек регулаторен надзор. Относително строгия надзор, имащ за цел да гарантира независимостта на вертикално интегрираните ОПМ, може да бъде значително облекчен. В допълнение към това, имайки предвид по-малкото регулаторно бреме, което би било един от резултатите, то може да бъде по-бързо и лесно приложено.

- **Отделни системни оператори без демонополизиране по отношение на собствеността:** Това решение би изискувало отделянето на ползвателите на мрежата от собствеността върху материалните активи. Фирмите за доставка и производство не биха могли повече да притежават съществен дял в *независимия системен оператор (НСО)*. При все това, транспортната инфраструктура може да остане във вертикално интегрирана група. Системният оператор ще бъде единствения отговорен за ползването и разпределението по мрежата, явявайки се основното лице за контакт с нейните ползватели и ще упражнява контрол върху нейната поддръжка и разширение. Системните оператори ще имат нужда от достатъчно фондове и персонал, които да не са заети в същото време от вертикално интегрирана група. Моделът на НСО би изискувал детайлно регулиране и постоянен регулаторен мониторинг.

Доказателства от икономически характер показва, че демонополизирането на базата на собствеността е най-ефективния начин за се гарантира свобода на избора за енергопотребителите и да се насърчат инвестициите. Причината за това е, че отделните мрежови доставчици не са повлияни по отношение на инвестиционните решения от припокриващи се интереси, свързани с доставката и производството на енергия. По този начин също се избягва прекалено детайлното и комплексно регламентиране и прекомерното административно обременяване.

Подходът с използването на независими системни оператори би подобрил статуквото, но би изискувал по-подробно, по-придирчиво и по-скъпоструващо регламентиране и би бил по-малко ефективен за насърчаване на инвестициите в мрежите. В своя отговор на Зелената книга на Комисията, Европейската група на регулаторите за електричеството

и природния газ посочи, че нейния предпочитан подход е демонополизиране на основата на собственост¹⁸.

Комисията ще преразгледа задълбочено двете възможности, както по отношение на мрежите за електроенергия, така и по отношение на тези за природен газ, вземайки предвид индивидуалните особености на всеки отрасъл. И в двата случая целта ще бъде да се гарантира равнопоставен достъп до мрежата на всички компании и се осигури наличието на съществени стимули за ОПМ, с цел последните да осигурят необходимите капацитети, по-специално чрез нова инфраструктура.

Решението за демонополизиране трябва да се прилага за всички оператори и за всички национални пазари, с цел да се избягнат несъответствия между националните измерения на регулаторните компетенции и европейските измерения на единен енергиен пазар¹⁹. Във връзка с това трябва да се отбележи, че наложителни причини от общ интерес (например сигурността на доставките) могат да оправдаят известни ограничения на правото на установяване и свободата на движение на капитали. Тъй като демонополизирането на основата на правото на собственост е въведено в 11 държави-членки, Комисията ще продължи по-нататък да извършва оценка на техния опит в сравнение с този на държави-членки, които са въвели законово демонополизиране. Съществува връзка между демонополизирането и регулирането. Пазарите, при които е налице демонополизиране на по-ниско ниво от това на базата на собственост, изискват по-подробно, по-комплексно и по-придирчиво регламентиране. При такива обстоятелства националните регулаторни органи по-специално имат нужда от повече и по-обременителни правомощия за вмешателство, за да предотвратят дискриминацията. При все това, липсата на стимули за адекватни инвестиции в мрежите в случаите, когато няма демонополизиране на базата на собственост, не може да бъде компенсирана в пълна степен от дейността на регулаторните органи.

2.2 Подобряване на регламентирането на достъпа до мрежата на национално и европейско ниво

2.2.1 Увеличаване ролята на националните регулаторни органи

Директивите за електричеството и природния газ от 2003 г. въведоха изискването за държавите-членки да установят регулаторни органи със специфични компетенции. При все това, в много от случаите, опитът показва, че ефективността на регулаторните органи често е ограничена от липсата на независимост от правителството и достатъчно правомощия и свобода на действие. Например прегледите по отделни страни разкриват, че има много проблеми, за които регулаторните органи нямат ефективни ex-ante правомощия за действие, като установяване на правила за функционално демонополизиране или условия за достъп без заплащане. В други случаи регулативните отговорности са разделени между специфичния регулативен орган и министерството или органа, отговарящ за конкуренцията. Прегледите по отделните страни потвърждават, че, в случай че на националните регулаторни органи са предоставени недостатъчно правомощия, това води до приемането на противоречиви решения и тяхното неадекватно изпълнение. Това е потвърдено от доклада на една консултантска

¹⁸ Отговор на Съвета на европейските енергийни регулаторни органи (CEER) на Зелената книга за енергията от 11 юли 2006 г. (C06-SEM-18-03).

¹⁹ Съгласно член 26, параграф 1 от Директивата за електричеството 2003/54, на малки изолирани системи може да бъде предоставена дерогация от правилата за демонополизиране.

фирма за регулаторните компетенции, чието заключение гласи: „има още какво да се желае по отношение на обхвата на дейностите, наличните правомощия и способността на регулаторните органи да извършват независимо регламентиране“ и че това предизвиква „остатъчни проблеми свързани с асиметрично регулиране и в някои случаи осуетява съответното развитие на конкуренцията.“²⁰

Поради това Комисията стигна до заключението, че енергийните регулаторни органи трябва да бъдат подсилени на национално ниво и да имат необходимото ниво на свобода на действие за вземане на решения по всички уместни въпроси. Комисията счита, че регулаторните органи имат нужда от широки ex-ante пълномощия в следните области: i) всички аспекти на достъпа на трети страни до мрежите, ii) достъп до хранилища на газ, iii) механизми за балансиране, iv) наблюдение на пазара, например на енергийните борси, v) спазването на функционалното и счетоводно демонополизирание на операторите на разпределителните мрежи, vi) всички въпроси от трансграничен характер, vii) защита на потребителите включително всякакъв контрол на цените за крайните потребители viii) събиране на информация, ix) санкции за неспазване. **Поради това тя възнамерява да предложи едно подсилване на директивите на това основание.**

Също така от съществено значение е да се гарантира, че решенията на национално ниво нямат негативен ефект върху най-важните аспекти на навлизането на пазара и еволюцията към европейски вътрешен пазар на електричеството и природния газ. За тази цел трябва определени индивидуални регулативни решения, по-специално тези относно трансгранични проблеми и ефективно развитие на конкуренцията, трябва да бъдат съобщавани на Комисията. Тази структура вече е използвана по отношение на освобождавания във връзка с достъпа на трети страни за нова инфраструктура (съгласно член 22 от Директивата за природния газ 2003/55 и член 7 от Регламента за електричеството 1228/2003), както и сектора на електронните комуникации от 2003 г.²¹. **Комисията ще прегледа подходящите критерии, съгласно които други такива решения ще изискват уведомяване и надзор от Комисията**²².

2.2.2 Координиране на регулаторите на ниво на Общността

Създаването на една интегрирана европейска преносна мрежа²³, което беше обсъдено по-горе, също така предполага модифициране на регулаторната рамка. Премахването на несъответствията в инвестиционните решения и ползването на мрежата имат финансови последици, включително относно разпределението на разходите и риска, свързан с увеличаването на капацитета. В допълнение към това, продължават да съществуват проблеми във връзка с несъответствия на национално ниво между,

²⁰„Проучване на правомощията и компетенциите на регулаторните органи за транспорта и енергетиката“ Europe Economics and TIS, октомври 2006 г.“.

²¹ — Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 7 март 2002 г. относно общата регулаторна рамка на електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), *ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 33-50*, член 7.

²² Комисията счита, че други такива правомощия за надзор ще бъдат необходими в следните области: i) освобождаване от достъп на трети страни за нова инфраструктура, ii) регулиране на цените на крайния потребител, iii) всички решения, свързани с трансграничните проблеми, включително прилагането в детайли на насоките iv) проблеми, свързани с пазарната доминация, в частност липсата на разумна ликвидност, включително решения, касаещи трактовката на съществуващите договори за пренос.

²³ Виж 2.4 по-долу.

например, тарифните структури, правилата за разпределение на капацитети, разпоредбите за балансиране, времевите търговски графици и мерките за сигурност на доставките. Резултатът от тези различия в пазарната концепция е сегментирането на пазара, като дори някои национални пазари остават разделени на различни местни „тарифни“ или „балансиращи“ зони, които действат срещу развитието на вътрешния пазар. Това сегментиране на европейския пазар увеличава ефекта на господството на малък брой фирми-доставчици и има отрицателно въздействие върху сигурността на доставките.

Регулаторните органи вече търсят пътища да разрешат такива проблеми чрез Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ (EREGG) и, по по-категоричен начин, чрез регионалните инициативи за електричеството и природния газ²⁴. Налице са окуражителни признаци, че по този начин ще бъдат постигнати значителни подобрения. При все това, прогресът зависи от това, в каква степен всички ангажирани регулаторни органи се споразумеят за подобренията и доколко ще притежават необходимите правомощия и задължения. Следователно, необходимо е да се придаде по-голям тласък, включително по-детайлна координация от страна на ЕС, изискваща увеличени ресурси. Това е подчертано в доклада на Комисията за опита от прилагането на Регламент 1228/03, който включва конкретен план за действие²⁵. Трябва да бъдат обмислени три основни конфигурации, които да възплъщават необходимото делегиране на правомощия в съответствие с Договора за ЕО, което ще изисква промени на законодателната рамка, в частност по отношение на втората и третата възможност.

- **Постепенно развитие на настоящия подход;** Засилване на сътрудничеството между националните органи, като особено се изисква от държавите-членки да дадат на националните регулатори цели на ниво на Общността, както и да се въведе механизъм, при който комисията ще може да преглежда някои решения, които касаят вътрешния енергиен пазар²⁶.
- **Европейска мрежа от независими регулатори (“EREGG+”):** Съгласно този механизъм, ролята на Европейска група на регулаторите на електроенергия и природен газ ще бъде формализирана и на нея ще бъде дадена задачата да структурира обвързващи решения за регулаторните органи и съответните участници на пазара, каквито са оператори на преносни мрежи, енергийни борси или производители на електроенергия, относно определени прецизно дефинирани технически въпроси и механизми, свързани с трансгранични проблеми. За това ще бъде необходимо съответното ангажиране на Комисията, където е необходимо, за да се гарантира, че нейните интереси ще бъдат взети предвид.

²⁴ Европейски регулаторна група за електроенергията и газта стартира **Регионалната инициатива за електроенергия (ERI)** на 27 февруари 2006 г., последвана от **Регионалната инициатива за газта (GRI)** на 25 април 2006 г.

²⁵ Подлежи на публикуване в началото на 2007 г.: той посочва седем области, където е необходима по-голяма координация на регулаторната дейност; само някои от тях са напълно обхванати в регламента: а) правила за сигурност, б) правила за свързване на мрежата, в) правила за търговия с електричество, г) прозрачност, д) балансиране и уреждане на спорове, резервна мощност, е) обмен на данни, ж) локационни сигнали и инвестиционни инициативи.

²⁶ Както е посочено по-горе, това е базирано на подхода, който вече е използван в сектора на електронните комуникации и във връзка с освобождаванията за достъпа на трети страни до нова инфраструктура за газ и електроенергия.

- Ще бъде установен **нов и единствен орган на ниво на Общността**. На него ще бъде предоставена отговорността за приемане на индивидуални решения за европейския пазар за електричеството и природния газ, свързани с регулаторни и технически въпроси, касаещи с практическото осъществяване на трансграничната търговия²⁷.

Комисията счита, че първата измежду трите възможности, а именно постепенното развитие на текущия подход, ще се окаже недостатъчно, по-специално защото напредъка ще продължи да се базира на доброволното споразумение между 27 национални регулаторни органи, които често имат различни интереси. По този начин, минималният подход, който изглежда ще доведе до бърз и ефективен напредък в хармонизирането на техническите въпроси, което е необходимо, за да заработи ефективно трансграничната търговия, би бил подхода с установяването на Европейска мрежа от независими регулатори (ERGEG+).

Най-накрая, имайки предвид важността на инвестиционните проекти за докарване на газ до европейските граници, също се очаква Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ да играе важна роля в диалога с европейските международни енергийни партньори. Това ще включва силно насърчаване на международното сътрудничество на регулативно ниво. Сътрудничеството с Югоизточна Европа, европейско-средиземноморската и Международната енергийна регулаторна мрежа трябва да бъдат продължени и нови пътища за сътрудничество с Русия и други страни, като например диалога ЕС-САЩ, трябва да бъдат проучени.

2.3 Намаляване на размера на нелоялната конкуренция,

Както многократно се посочва в докладите от наблюдението на Комисията, както е разкрито в проучвания на сектора, много национални пазари се характеризират с високи нива на концентрация и , като последица, опасения за манипулиране на пазара на едро. Пазарът на електроенергия, както и този на природния газ лесно се поддават на концентрация, вследствие на съществуването преди либерализацията на монополи и техните естествени характеристики.

В частност, електроенергията е продукт с ниска еластичност на търсенето, така че дори с относително високи цени, потребителите не намаляват значително консумацията му. Този факт, както и ефекта на претоварването и необходимостта от непрекъснато балансиране на търсенето и предлагането, увеличават обхвата на пазарната доминация. Що се отнася до природния газ, проблемите на конкуренцията имат своите корени в структурата на газовата индустрия извън ЕС, също както и в националното производство на тази суровина в държавите-членки.

Тези проблеми се влошават от националния обхват на пазарите и липсата на интеграция. Подобренията, обсъдени в раздел 2.1 и 2.2. по-горе ще дадат силен тласък на пазарната интеграция и ще намалят такива проблеми.

²⁷

Съгласно проекта за междуинституционално споразумение за действаща рамка за европейските регулаторни агенции (СОМ(2005)59 окончателен), такъв орган може по-специално да бъде натоварен със задачата да прилага стандартите на Общността в специфични случаи, което да включва правомощието да приема индивидуални решения, които са правнозадължителни за трети страни (член 4).

В допълнение към това, с течение на времето и при условие, че има равнопоставеност на достъпа до мрежите, свежите инвестиции от нови играчи на пазара също ще допринесат за разграждане на концентрацията. Този процес може да се окуражи в значителна степен, ако настоящите пазарни участници публикуват списък на подходящи обекти и приемат механизми за предоставянето на такива обекти на нови инвеститори. В краткосрочен план, набор от други възможни мерки са посочени от участниците на пазара, които също биха подпомогнали процеса на придвижването към по-конкурентни и оспорвани пазари на електричество и природен газ, и които са свързани с: а) прозрачността, б) структурата на договорите и в) съхранението на природния газ.

2.3.1 Прозрачност

Проблемът на концентрацията се влошава там, където доминиращи на пазара фирми не са задължени да предоставят информация на другите участници на пазара. Например вариациите на цените на едро често са причинени от колебания в производството или използването на импортния капацитет от най-големите електрически и газови компании. Ако по-малките участници на пазара са неспособни да проследят първопричините за промените на пазарната цена, те ще бъдат в неизгодно положение. По-високото ниво на прозрачност също би допринесло за усъвършенствано наблюдение на пазара. Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ предложи насоки относно прозрачността и посъветва Комисията да направи последните правнозадължителни.

Поради това Комисията възнамерява да въведе задължителни насоки за прозрачността или чрез ново законодателство, или чрез изменение на съществуващия Регламент за електроенергията 1228/03. Тя също така възнамерява да подобри изискванията за прозрачност за природния газ, използвайки Регламент 1775/05. И в двата случая, съветите на Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ ще служат като отправен пункт.

2.3.2 Дългосрочни договори за пренос и договори за вторично (низходящо) разпределение

Комисията многократно е признавала ролята на дългосрочните договори между външните производители (тоест във възходяща посока) и компаниите, снабдяващи клиенти в Европейския съюз²⁸. Тези дългосрочни договори отразяват нуждата от извършването на предварителни инвестиции и играят важна роля по отношение достъпа до рентабилни енергийни инсталационни мощности. При все това, такива споразумения често се разширяват в низходяща посока и служат да изключат крайните звена на пазара чрез привилегирани договори за пренос и непропорционални дългосрочни договори за доставка с местни доставчици или директно с крайните потребители. Това често води до затваряне на пазара за други фирми в рамките на ЕС.

Регламентът за природния газ вече налага стриктни задължителни условия относно договорите за пренос. Това включва договорите, сключени съгласно Директива

²⁸ Виж например съображение 25 от Директива 2003/55/ЕО или съображение 8 и 11 в комбинация с член 5 и 6 от Директива 2004/67/ЕО.

91/296/ЕИО за преноса на природен газ чрез газопреносни мрежи. Тези изисквания, когато се комбинират с допълнителни инвестиции в газопреносните мрежи, могат да помогнат да се превъзмогнат настоящите пречки и се постигне една смислена конкуренция. По-нататъшно развитие на стриктни и задължителни насоки също би допринесло конкуренцията да се развие по-бързо. **Комисията стриктно ще наблюдава за спазването на изискванията на Регламент 1775/05. Тя ще доразвие насоките в рамките на този регламент. Тя също счита, че всякакви регулаторни решения, свързани с такива договори, трябва да бъдат предмет на детайлен преглед от страна на Комисията, съгласно споразуменията, изложени в 2.2.1.**

2.3.3 Достъп до съоръжения за складиране на природен газ

Друг фактор, засягащ конкуренцията в газовия сектор е ограничената наличност от съоръжения за съхранение, които са често притежание на утвърдените участници на пазара. Въпреки че съоръженията за съхранение не са естествен монопол, на определени места те могат да окажат значително въздействие на функционирането на вътрешния пазар. През 2004 г. беше постигнато споразумение относно създаването на Доброволни насоки за добри практики на операторите на системи за съхранение (GPSSO), но резултатите, изложени в окончателния доклад за 2006 г. на Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ относно спазването им²⁹ показаха една доста разочароваща картина. По подобен начин, секторното проучване разкри известен брой проблеми в този аспект. **Поради това Комисията възнамерява да разгледа мерки, които биха балансирани по най-добър начин необходимостта от един ефективен достъп със запазването на стимулите за изграждане на нови съоръжения за съхранение. За това може да е нужна специфична регулаторна рамка, изискваща следното: а) демонополизирание на правна основа, б) приемане на задължителни насоки в следствие на нови съвети от Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ, и в) увеличени правомощия на регулаторните агенции по отношение на складирането на природния газ на основата на индивидуални съоръжения.**

2.4 Координация между операторите на преносни мрежи

Природният газ и електричеството трябва да могат свободно да циркулират в рамките на ЕС. Това е от съществено значение не само за гарантиране на конкурентен пазар, но също така за да се осигури сигурност на доставките. С цел това да се постигне, от съществено значение е ОПМ да предоставят значителен капацитет за пренос, за да задоволят търсенето и интегрират националните пазари. Мрежата в държавите-членки е била изградена с цел да отговаря на нуждите на множество отделни национални пазари, а не на единен европейски пазар. Следователно, силно необходими са увеличени инвестиции в мрежата, като се спазва паневропейски подход. Тези инвестиции изискват съвместно планиране на развитието на системата и разпределение на разходите и рисковете на увеличеното трансгранично взаимосвързване. Освен изграждането на важни нови взаимосвързки, има много други начини, по които ОПМ могат да увеличат капацитета. Замяната на важни трансформатори например, също както инсталирането на фазови превключватели или, по отношение на природния газ, инсталирането на

²⁹ Намира се на адрес http://www.ergreg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

допълнително компресорно оборудване, могат да доведат до значително увеличение на капацитета. Друго увеличение може да се получи от един по-редовен обмен на информация между операторите на преносни мрежи и от оперативни похвати като реекспедиция, както и подобрене на практиките за справяне с претоварванията като по-широкото използване на предварително планирано пазарно свързване от предишния ден, също както и разпределение в рамките на същия ден. **Следователно всички такива мерки изискват високо ниво на сътрудничество и ясна регулаторна рамка.**

По подобен начин, с цел да функционират ефективно и сигурно на трансгранично ниво, операторите на преносни мрежи трябва да са се споразумели помежду си в детайли за съвместни оперативни стандарти. Това изисква високо ниво на техническо сътрудничество между операторите на преносни мрежи, включително детайлен обмен на информация, както по отношение на дългосрочното планиране, така и по отношение на оперирането в реално време. От гледна точка на потребителите на мрежата, тези проблеми на оперативната съвместимост трябва да са възможно най-малко видими.

Отново трябва да се спомене, че опитът на Комисията предполага, че е съмнително дали това може да бъде постигнато в настоящата рамка, където и операторите на преносни мрежи и регулаторните органи са склонни или дори задължени да следват една национално ориентирана посока. Това е централна тема на прегледите по страни в няколко държави-членки.

Едно увеличено ниво на координация между ОПМ ще изисква нова законодателна рамка на ниво на Общността. На съществуващите асоциации от ОПМ ще бъде предоставена институционална роля, като *формални задължения и цели се прибавят към техните функции*³⁰ (“Решение ETSO+GTE+”³¹). Например от групата на тези оператори може да бъде изискано, от Комисията или регулаторните органи, особено с оглед на осигуряване сигурността на доставките, да състави специфични предложения относно оперирането и инвестициите в европейската мрежа, също както и относно развитието на технически стандарти за сигурността на мрежата, която беше обсъдена по-горе. На ETSO+GTE+ може да бъде предоставена задачата за приемане на препоръки за прецизно дефинирани технически проблеми, каквито са стандартите и оперативните правила. По-специално, на него може да му бъде предоставена също отговорността за мониторинг на развитието на мрежи, с цел да се подобрят капацитетите за пренос между държавите-членки. Този орган също ще бъде отговорен за прегледи на постигнатия напредък с инфраструктурните инвестиции, например на базата на всеки две години, също както и за взаимодействието с местното население, засегнато от тези инвестиции.

- **Трябва да се направят също усилия да се извърши постепенна еволюция към регионални системни оператори:** Ще бъдат установени трансгранични системни оператори. Последните ще бъдат независими собственици и ще имат нужда от допълнително демонополизиране, както беше обсъдено по-горе.

³⁰ Това може да бъде под формата на консултативна група, която да бъде установена от Комисията или на доброволно споразумение съгласно сърегулирането.

³¹ ETSO (Европейски оператори на преносни системи) и GTE (Европейски оператори на преносни системи за природен газ), са асоциациите на европейските оператори на преносни системи за електроенергия и газ.

2.5 Осигуряване на ясна рамка за инвестиции в инфраструктура за производство на енергия / внос на природен газ инфраструктура за пренос.

Първоначалната загриженост, свързана със стимулите за изграждане на нова производствена и газова инфраструктура в една конкурентна рамка бяха предизвикани от досегашния опит във въвеждането на конкуренция в други части на света. При все това, бързо стана очевидно, че тези трудности са резултат на някои вече очевидни грешки при съставянето на търговските разпоредби, също както и на вероятно манипулиране на пазара от определени участници в него. Директивите от 2003 г. съдържаха защитни клаузи с цел избягване на подобни проблеми, директивите относно сигурността на доставките допълнително засилиха този аспект³². Както вече е наблюдавано при развитието на конкурентните схеми на национално ниво, освен това, увеличената регулаторна сигурност на ниво на Общността ще играе ролята на силен магнит за по-нататъшни инвестиции и ще помогне за постигане на сигурността на доставките. Създаването на стабилна среда за инвестициите трябва да бъде приоритет за бъдещи действия на ниво на Общността. В този аспект, подобрения на регулаторната рамка са също необходими с цел осигуряване на кохерентност и постигане на регулаторна сигурност, което изисква по-нататъшна промяна, както е описано в раздел 2.2.

Освен това, трябва да се подчертае, че в енергийния сектор, както и в други сектори, създаването на рамка, необходима да стимулира инвестициите в научната и развойна дейност и иновациите, би трябвало да е приоритет на ниво на ЕС и на ниво на държавите –членки. Инвестиционните тенденции в научноизследователската и развойна дейност в енергийния сектор ще бъдат внимателно наблюдавани.

2.5.1 Инвестиции в производство на електроенергия и инфраструктура

Ще са необходими значителни инвестиции, за да се заменят застаряващите европейски енергийни производствени мощности и този процес сега излиза на преден план, поставен на конкурентна основа в отговор на сегашните ценови нива. Проблемите, възникнали в някои държави-членки, ако не са свързани с неадекватно демонополизирание, са в голяма степен резултат на неподходящ контрол на цените на едро или на дребно, при това в тези държави-членки, на които липсва ликвиден и сигурен пазар на едро. Важно е да се подчертае, че директивите дават на всяка компания правото да инвестира в проект за производство на електроенергия или внос на природен газ. Въпреки че много проекти се разработват от големите настоящи участници на пазара, това правило си има изключения.

При все това, потенциалните инвеститори имат нужда от актуализирана информация за краткосрочни и средносрочни развития на пазара. Създаването на Службата за наблюдение на енергетиката, която отговаря за събирането и мониторинга на важна информация в енергийните сектори, ще бъде важна допълнителна мярка за улесняване на ефективни нови инвестиции. Вземайки предвид Директивата за сигурност на доставките за електричество, Комисията също ще организира работна група за

³² Директива 2004/67/ЕО на Съвета от 26 април 2004 г. относно мерките да се осигури сигурността на снабдяването с природен газ (ОВ № L 127 от 29/04/2004 г., стр. 0092 – 0096) и Директива 2005/89 на Европейския парламент и на Съвета от 18 януари 2006 г. относно мерките да се осигури сигурността на електроснабдяването и инвестициите в инфраструктурата (ОВ № L 033 от 04/02/2006 г., стр. 0022-0027).

мониторинг на инвестициите, необходими за производство на електроенергия, която група също ще преглежда инвестиционната рамка, за да се осигури създаването на достатъчно производствени капацитети в държавите-членки. Има и някои други политики, които също могат да послужат, за да се повлияе на инвестициите в производството на електроенергия; Например, разпределението на „търгуеми зелени сертификати“ или въздействието на специфични стимули върху, например, производството на възобновяема енергия. Тези проблеми с по-широк характер не могат винаги да бъдат разгледани в рамките на директивите. При все това, Комисията ще продължи да се занимава с тях и в други области на енергийната политика, обсъдени в Стратегическия план за действие за енергиен преглед.

Разработването на ефективна електрическа инфраструктура също се подпомага на ниво ЕО, по-специално чрез Насоките за трансевропейските енергийни мрежи³³.

2.5.2 Инвестиции в инфраструктурата за внос на газ

Пазарните сигнали също така изведоха на преден план набор от инвестиционни проекти за доставка на газ на европейския пазар. Използването на процеса на освобождаване от разпоредби съгласно член 22 на Директивата за природния газ е вече срещано в практиката в няколко случая. В някои случаи може да е необходима една засилена рамка на Общността чрез включване на Европейската група на регулаторите, особено когато са засегнати интересите на много държави-членки. **Също както запазването на съществуващите правомощия на Комисията над такива освобождавания, целта на тази рамка е и да модифицира Директивата за природния газ, с цел да осигури рамка на Общността съгласно механизмите, обсъдени в раздел 2.2.2., за изключване на нови тръбопроводи, засягащи интересите на повече от две държави-членки. Също така ще бъде обмислено съставянето на нови насоки за всички изключения, което ще даде по-голяма сигурност на потенциалните инвеститори.**

2.6 Разрешаване на проблемите, свързани с клиенти като домакинствата и малките предприятия.

От 2007 г. нататък всички крайни потребители на електроенергия и природен газ ще имат правото да сменят досегашните си доставчици. За да се премине успешно тази крайна фаза, трябва да бъдат решени редица все още неизяснени въпроси. От извършените прегледи по страни може да се предположи, че има няколко държави-членки, където подготовката за пълното отваряне на пазара през 2007 г. не е достатъчно напреднала, като секторното проучване също потвърди съществени пречки на равнище дистрибуция.

2.6.1 Демонополизиране на операторите на разпределителни системи

Пълното откриване на пазара изисква дистрибуторските компании да осигурят равнопоставеност при достъпа до мрежите, лесно приложима в практиката процедура за смяна на доставчиците и конфиденциалност в боравенето с данни. При все това, прегледите по страни на Комисията и секторното проучване разкриват, че в много случаи това още не е извършено. Съществува загриженост по отношение на случаите

³³ Виж Съобщение на Комисията, „План за приоритетните взаимовръзки“, COM (2006)846.

на кръстосано субсидиране, дискриминиране по отношение начина на обработка на информация, също както и по отношение на проблемите, свързани с процедурите за смяна на доставчици и профилирането на натоварването на мрежата, включително взаимодействието с правилата на балансиране.

Много от тези трудности водят началото си от недостатъчното демонополизиране и отделяне на мрежовите оператори от доставчиците. Съгласно настоящите директиви, операторите на разпределителни системи с повече от 100 000 клиента имат същия режим за демонополизиране като ОПМ. Няколко държави-членки не успяха да осигурят прилагането на функционалното демонополизиране въпреки факта, че това се изисква от 2004 г. Юридическото разделяне на операторите на дистрибуционни системи се изисква от юли 2007 г. **Комисията ще продължи активно да предприема действия срещу държави-членки, на които липсват достатъчно правни указания за операторите на дистрибуционни системи.**

В допълнение към това, някои участници на пазара твърдят, че настоящите директиви не осигуряват достатъчно средства, за да се наложи спазването им на ниво на държавите-членки. Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ вече състави препоръка за най-добра практика за смяна на доставчика и трябва да се наложи нейното приложение. **Поради това Комисията възнамерява за засили правомощията на регулаторните органи по отношение налагането на функционалното демонополизиране.**

Още повече, оператори на разпределителни системи с по-малко от 100 000 клиенти са понастоящем изключени от основните изисквания за демонополизиране в настоящите директиви за електричеството и природния газ. Това прави малко вероятно, без много силно регламентиране, други потенциални потребители да получат равнопоставен достъп до мрежите. **Комисията ще преразгледа доколко уместен е прага от 100 000 клиенти.**

2.6.2 Пазарният сегмент на домакинствата: Защита на потребителите и енергийна бедност

Досегашният опит показва, че цените на едро на енергията показват големи колебания. Това повдига въпроса дали и как крайните потребители, включително по-уязвимите от тях, са изложени на тези колебания. Директивите за електроенергията и природния газ изискват установяването на предпазни клаузи с цел да се защитят потребителите, също както и включването на концепцията за едно универсално задоволяване на основните потребности от електричество. Най-накрая, приложенията към директивите изискват потребителите да имат правото на прозрачни договорни структури, на механизъм за уреждане на спорове, на свобода за смяна на доставчика и на защита от злоупотреби при продажбите.

Без енергийно снабдяване, хората не могат да живеят в днешното икономическо и социално обкръжение. Електричеството е от съществено значение за ежедневието на гражданите. То също така оказва въздействие на наличието на много важни услуги. Домакинства с по-нисък доход имат повече разходи за електроенергия, отколкото домакинства с по-висок доход. Също така, домакинствата в селските райони харчат пропорционално повече за енергийни нужди отколкото тези в градските райони. За огромното мнозинство граждани на ЕС достъпът до електроснабдяване е задоволителен. Това е доказано от нова информация, идваща от запитване на

Евробарометър и проучване за удовлетворението на потребителите³⁴. Средностатистическата оценка на удовлетвореността на потребителите на ниво на ЕС е 7.6 (по скалата от 1 до 10)³⁵.

Комисията застъпва тезата, че в ЕС трябва да са налице най-високите стандарти за обществени услуги. Промените, които настъпват на европейския енергиен пазар трябва надеждно да защитят правата на гражданите да бъдат снабдявани с достатъчно електричество, за да покрият основните си потребности на разумни, лесно и ясно сравними и прозрачни цени. Могат да се вземат също така специални мерки, за да се гарантира защитата на най-уязвимите граждани, по-специално в условията на енергийна бедност. Най-накрая, директивите за електричеството и природния газ гарантират защитата от злоупотреби с продажбени практики и правото на гражданите да получат необходимата информация да избират, както и да имат възможност да сменят доставчика си.

Тези разпоредби трябва да се прилагат на национално ниво при използване на прозрачност и без дискриминиране. Те не трябва да възпрепятстват отварянето на вътрешния енергиен пазар с цел облагодетелстване на всички потребители през 2007 г. Правилно формулираните задължения за универсални и обществени услуги (USOs and PSOs), включително пропорционалното регулиране на цените, трябва да останат неразривна част от процеса на отваряне на пазара. Потреблението на енергия е сравнително нееластично. Потребителите често реагират на колебания в цените чрез инвестиране в ново оборудване, което ще им помогне да се намали консумацията на енергия. Много държави-членки са запазили един по-общ контрол на тарифите за доставни цени на дребно. Въпреки че контролът на цените предотвратява предаването на уместни ценови сигнали за бъдещи разходи до потребителите, специфични регламенти за цените могат да са необходими за да се защитят потребителите при определени специфични обстоятелства, например в преходния период към ефективна конкуренция. Този контрол трябва да бъде балансиран, за да не осуети отварянето на пазара, да не създаде дискриминация между европейските доставчици на енергия, да не засили деформациите на конкуренцията или ограничи препродаването.

Либерализацията може да бъде придружена от агресивен и подвеждащ маркетинг и стратегии за продажби, които се използват от фирмите в енергетиката, за да повлияят

³⁴ Проучване на Евробарометър от 2006 г. за удовлетвореността на потребителите от услугите с общ интерес (ЕС25) и проучване на IPSOS за удовлетвореността на потребителите от 2006 г., подлежащо на публикуване.

³⁵ Достъпът до електричество е труден за 4 % от потребителите. Почти всички европейски граждани, които имат достъп до електричество, го използват ефективно. От 72% от европейските потребители, имащи достъп до газопроводни системи, 74% го използват. Между 2004 и 2006 г. финансовият и практическият достъп до електричеството е останал относително постоянен, с изключение на Гърция и Италия (тенденция към нарастване) и Малта (рязко намаление). 66% от европейските граждани считат цените на електричеството поносими, докато 16 % считат, че не могат да си ги позволят, а 15 % смятат цените за прекомерни. Само малък брой потребители са подали оплаквания, свързани с осигуряването на електричество и газ (6% за електричество и 5% за природен газ). Като средностатистическа стойност, 62% от европейските потребители имат чувството, че техните интереси са добре защитени. В някои големи страни (Германия, Италия и Испания) техният дял е по-нисък от 5%.

на потребителите да сменят доставчика си. Директивата за нелоялни търговски практики вкарва в действие строга рамка за справяне с тези проблеми³⁶.

Една ясна картина на мерките на национално ниво, които държавите-членки са предприели, за да въведат в своето законодателство директивите за енергетиката, в съответствие с правилата за потребителите, все още не е налице. При все това, досегашният опит предполага, че държавите-членки са използвали ограничено конкретните задължения за обществени услуги когато разглеждат случаите на по-уязвими потребители. В действителност само половината от държавите-членки са опитали да дефинират тази група потребители и само пет имат социални тарифи под някаква форма. Има също така значителни различия по отношение на компенсациите за прекъсване на доставките – само осем държави-членки имат системи за връщане на суми, както и етичен кодекс за прозрачност на цените и договорните условия.

Комисията следователно ще направи преценка на националното законодателство в тази област, на неговото въздействие върху операторите, също както и върху домакинствата. По-специално чрез процедурите за нарушение, тя ще осигури указания за съвместимостта на мерките на национално ниво със законодателството на Общността.

Комисията също ще държи под постоянно наблюдение пазарите на дребно, за да оцени ефекта на либерализацията върху домакинствата, с оглед на увеличаване на доверието на потребителите в енергийния пазар и ограничаване на риска от манипулиране на пазара.

Най-накрая, Комисията ще стартира основна кампания за информиране и повишаване на съзнанието през подготвителния етап за пълното отваряне на пазара през 2007 г. и възнамерява да разработи Енергийна харта на потребителите, за да (i) се пребори с енергийната бедност, (ii) подобри минималното ниво на информираност на потребителите, с цел те да могат да избират между отделни доставчици и възможности за доставка, (iii) намали административните формалности, когато потребителите сменят доставчика и (iv) защити потребителите от нелоялни продажбени практики съгласно съответните директиви на ЕО.

2.6.3 Честота на отчитане измерванията на уредите

Някои проблеми на пазара на едро могат да бъдат проследени до източник като недостатъчна еластичност на търсенето. Например колебанията на цените на едро са частично причинени от факта, че по-малките потребители са изолирани от движението на цените на едро в краткосрочен план, което прави тези колебания още по-големи. Дори където цените са напълно освободени от контрол, редките измервания на консумацията предотвратяват всякакъв вид реакция на търсенето от определени потребители.

36 Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, Директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета („Директива за нелоялни търговски практики“), ОВ L 149/22, 11.6.2005 г. (ОВ 2005 L 149/22), в сила от 12 декември 2007 г.

Разширеното използване на интелигентното отчитане ще увеличи конкуренцията, също както и други цели на политиката като енергийна ефективност, сигурност на доставките, насърчаване на иновациите в осигуряването на услуги в енергийния сектор. Интелигентните измервателни уреди ще са полезни за потребители, които следят техните отчитания по-често и се възползват от възможността да изменят своите потребителски навици. Директива 2006/32/ЕО относно ефективността при крайното потребление на енергия и осъществяване на енергийни услуги, вече предвижда използването на интелигентно отчитане от държавите-членки, за да се постигнат целите за енергийна ефективност. **Комисията ще провери дали по-нататъшни специфични действия са необходими в тази област.**

3 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ ЕТАПИ

Гореизложената дискусия излага основните изводи на Комисията въз основа на опита, събран през последните седем години от изграждането на конкурентен европейски пазар на електроенергия и природен газ. Тази инициатива се увенча с умерен успех. Като отчита някои положителни резултати, резултатът от секторното проучване и прегледът по страни дадоха на Комисията едно задълбочено вникване в текущото състояние на процеса на либерализация, което разкри, въпреки наличието на съществени недостатъци, известен напредък и съществени потенциални предимства за бъдещето.

Един конкурентен интегриран пазар остава, съгласно становището на Комисията, е единствения начин да се осигури една сигурна и устойчива енергийна перспектива за Европа, която да се базира на един кохерентен пазар за електроенергия и природен газ, състоящ се от 500 милиона потребители, в който всички ще действат в съгласно една единна регулаторна и конкурентна рамка.

Комисията вярва, че е дошло времето да обмисли своите възможности за насърчаване един бъдещ пробив в тази насока, който ще бъде последната стъпка към пълноценно функциониращи пазари на електроенергията и природния газ на европейско ниво, каквито бяха описани в раздели 2.1-2,6 по-горе.

Комисията вече започна процедура за оценка на въздействието, с цел изнамиране на най-подходящата методика за прилагане на тези намерения в практиката. Тази дейност ще приключи през юли 2007 г. Ще бъде издадено ново съобщение, съдържащо детайлни формални предложения за Съвета и Европейския парламент.

Комисията призовава Европейския съвет и Парламента да потвърдят, че ключовите цели, които трябва да бъдат постигнати, за да се доизгради вътрешния енергиен пазар, са посочените от нея и да одобрят намерението ѝ да представи по-нататъшни мерки, които ще гарантират, че тези цели ще бъдат постигнати.