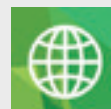


Специален доклад

**Подобряване на
сигурността на
енергийните доставки
чрез развитие на
вътрешния енергиен
пазар — необходими са
допълнителни усилия**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

Print	ISBN 978-92-872-3318-9	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/53318	QJ-AB-15-018-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-3323-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/30577	QJ-AB-15-018-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3353-0	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/307957	QJ-AB-15-018-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За използването или репродукцията на снимки 1, 2 и 3, както и на изображението в каре 13, молим да се обърнете за разрешение пряко към носителя на авторските права.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

**Подобряване на
сигурността на
енергийните доставки
чрез развитие на
вътрешния енергиен
пазар — необходими са
допълнителни усилия**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от
Договора за функционирането на Европейския
съюз (ДФЕС))

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав II с ръководител Henri Grethen, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани със структурните политики, транспорта и енергетиката. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Phil Wynn Owen със съдействието на Gareth Roberts, ръководител на неговия кабинет, и Katharina Bryan, аташе в кабинета; Pietro Puricella, ръководител на отдел; Erki Must, ръководител на одитната задача; Jolita Korzunienė, Pekka Ulander, Светослав Христов, Aleksandra Klis-Lemieszonek и Andrew Judge, одитори.



От ляво надясно: P. Puricella, A. Judge, G. Roberts, J. Korzunienė, P. Ulander, K. Bryan, E. Must, A. Klis-Lemieszonek, P. Wynn Owen, С. Христов.

Точки

Речник на термините

I – VIII Кратко изложение

1 – 19 Въведение

5 – 8 **Сигурност на енергийните доставки — какво е връзката с вътрешния енергиен пазар**

9 – 13 **Правна рамка в областта на вътрешния енергиен пазар**

14 – 19 **Нужди от инвестиции и финансови инструменти на ЕС в областта на енергийната инфраструктура**

20 – 26 Обхват и подход на одита

27 – 112 Констатации и оценки

27 – 71 **Целта за изграждане на вътрешния енергиен пазар до 2014 г. не е постигната**

30 – 42 Все още съществуват проблеми по прилагането на правната рамка на ЕС по отношение на вътрешния енергиен пазар

43 – 54 Съществените различия в начина, по който държавите членки организират своите енергийни пазари, могат да възпрепятстват по-нататъшно развитие на вътрешния енергиен пазар

55 – 71 Въпреки постигнатия напредък в обединяването на пазарите в Европа, пълният ефект на вътрешния енергиен пазар върху цените все още не е осъществен

72 – 98 **Като цяло енергийната инфраструктура в Европа все още не е пригодена за функциониране на напълно интегрирани пазари и поради това в момента не гарантира ефективно сигурността на енергийните доставки**

73 – 81 Инфраструктурата в рамките на много държави членки, както и между тях, все още не е пригодена за изграждането на вътрешен енергиен пазар

82 – 87 Не съществува цялостна оценка на потребностите на равнище ЕС, която да служи като основа за определяне на приоритетите за инвестиции в енергийна инфраструктура в ЕС

88 – 98 Разработването на трансгранична инфраструктура изисква сътрудничество между съседни държави членки

- 99 – 112 **Финансовата подкрепа от бюджета на ЕС в областта на енергийната инфраструктура само частично е подпомогнала вътрешния енергиен пазар и сигурността на енергийните доставки**
- 100 – 109 ЕС разполага с няколко инструмента за финансиране за подкрепа на проекти в областта на енергийната инфраструктура, но вътрешният енергиен пазар не е основна цел на нито един от тях
- 110 – 112 Много енергийни инфраструктури, съфинансирани от ЕС, все още не са оказали въздействие върху вътрешния енергиен пазар

113 – 127 **Заклучения и препоръки**

- Приложение I** — а) Средни цени на дребно на електроенергията, с включени данъци, за битови потребители: първо тримесечие на 2015 г. в евроцентове за 1 KWh
б) Средни цени на електроенергията без ДДС и невъзстановими данъци за промишлени потребители: първо тримесечие на 2015 г. в евроцентове за 1 KWh
- Приложение II** — Доставни цени на газ за държавите членки на ЕС, средногодишна стойност за 2014 г. (евро за MWh)
- Приложение III** — Участие на държавите членки в работните групи на ACER, януари 2013 г. — май 2015 г.

Отговори на Комисията

Агенция за сътрудничество между енергийните регулатори (ACER): агенция на ЕС със седалище в Любляна, Словения, която беше създадена през март 2011 година по силата на Третия енергиен пакет, с цел постигане на напредък в завършването на вътрешния енергиен пазар както в областта на електрическата енергия, така и на природния газ. ACER е независима европейска структура, която насърчава сътрудничеството между европейските енергийни регулатори.

Втечен природен газ (ВПГ): ВПГ е природен газ, който е бил преобразуван в течност, с цел съхранение или транспортиране.

Вътрешен енергиен пазар: вътрешният енергиен пазар е регулаторната и инфраструктурната основа, която следва да създаде възможност за свободен поток и търговия без граници на газ и електроенергия в рамките на територията на ЕС.

Десетгодишни планове за развитие на мрежите (TYNDP): Десетгодишните планове за развитие на мрежите за електроенергия и природен газ се изготвят на всеки две години, имат незадължителен характер и се публикуват от ЕМОПС за електроенергия и ЕМОПС за газ. Десетгодишните планове за развитие на мрежите са предназначени да повишават информираността и прозрачността по отношение на инвестициите в системите за пренос на електроенергия и газ.

Европейска енергийна програма за възстановяване (ЕЕПВ): ЕЕПВ е въведена в края на 2008 г. в отговор на икономическата и финансовата криза. Тя осигурява финансиране на проекти, които имат за цел постигане на по-голяма надеждност на доставките на енергия и намаляване на емисиите на парникови газове.

Европейски мрежи на операторите на преносни системи за електроенергия и природен газ (ЕМОПС за електроенергия/ЕМОПС за газ): тези мрежи представляват всички ОПС за електроенергия/газ в ЕС и други оператори, свързани с техните мрежи, за всички региони и по всички технически и пазарни въпроси.

Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ): обща рамка, по която работят Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ), Кохезионният фонд (КФ), Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ): целта на ЕФСИ за периода 2015—2017 г. е да насочи най-малко 315 млрд. евро към частни и публични дългосрочни инвестиции в целия ЕС. ЕФСИ ще бъде създаден в рамките на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) като доверителен фонд с неограничен срок на действие, с цел финансирана на части от проекти, които са изложени на по-голям риск. Допълнителният риск, поет от ЕИБ, ще се компенсира от гаранция, обезпечена от бюджета на ЕС, в размер до 16 млрд. евро. Държавите членки могат да допринасят за ЕФСИ. ЕФСИ може да финансира проекти от общ интерес (ПОИ) или други проекти за изграждане на междусистемни връзки. Енергийната инфраструктура е един от приоритетите на фонда.

Енергиен остров: район с недостатъчни връзки към мрежите за пренос на енергия. В резултат на това енергийните острови често са зависими от един единствен външен източник или доставчик на енергия.

Енергийна междусистемна връзка: структура, която позволява на електроенергията или газа да преминават между националните мрежи. Тези структури могат да бъдат притежавани и експлоатирани от един или повече оператори на преносни системи.

Комитология: система от комитети, която осъществява надзор върху делегираните актове, прилагани от Европейската комисия. Комитетите са съставени от представители на държавите членки и имат мандат да регулират някои делегирани аспекти на вторичното законодателство, прието от Съвета и, при процедурата на съвместно вземане на решения, от Европейския парламент. Комисията председателства тези срещи и осигурява функция на секретариат.

Механизъм за свързване на Европа (МСЕ): от 2014 година насам МСЕ предоставя финансова помощ в три сектора – енергетика, транспорт и информационни и комуникационни технологии (ИКТ). В тези три области МСЕ определя инвестиционните приоритети, които следва да бъдат осъществени през следващото десетилетие, като например енергийни и газови коридори, използване на енергия от възобновяеми източници, взаимна свързаност на транспортните коридори и по-чисти видове транспорт, високоскоростни широколентови връзки и цифрови мрежи.

Милиард кубични метра (bcm): мярка за обем на природния газ, използвана както в производството, така и в търговията.

Мрежови кодекси и насоки: представляват набори от правила, които се прилагат спрямо една или повече области на енергийния сектор. Те са замислени като инструмент за изграждане на вътрешния енергиен пазар чрез допълване на съществуващите национални правила с цел системно справяне с трансграничните проблеми.

Национални регулаторни органи (НРО): НРО са публични организации в държавите членки, които проверяват дали на пазара действат правила за справедлив достъп, а в някои държави членки определят цените на едро и дребно за потребителите. Те предоставят анализи, които се използват за определяне на тарифите, използвани от ОПС.

Оператор на преносна система (ОПС): предприятие, натоварено да транспортира енергия под формата на природен газ или електрическа енергия на национално или регионално равнище, като използва фиксирана инфраструктура.

Отделяне: процесът на отделяне на преносните дейности на вертикално интегрираното енергийно дружество от другите дейности, като например производство и разпределение.

План за действие относно взаимосвързаността на балтийския енергиен пазар (BEMIP): регионална инициатива, подписана през 2009 г., с цел интеграция на Естония, Латвия и Литва към европейските енергийни пазари, прекратяване на статута им на енергийни острови и либерализиране на техните енергийни пазари.

Проекти от общ интерес (ПОИ): през октомври 2013 г. Комисията прие списък на 248 ключови енергийни инфраструктурни проекти. Проектите от общ интерес следва да се ползват с по-бързи и по-ефективни процедури за издаване на разрешителни и по-добро регулиране. Те могат също така да бъдат подкрепени в рамките на Механизма за свързване на Европа.

Сигурност на енергийните доставки: непрекъснатата наличност на енергийни източници на достъпни цени, съгласно определението на Международната агенция по енергетика.

Трансевропейска енергийна мрежа (TEN-E): програмата TEN-E е насочена към развитие на вътрешния енергиен пазар чрез междусистемни връзки, оперативна съвместимост и развитие на трансевропейски мрежи за пренос на електричество и газ, както и към гарантиране на сигурността и диверсификацията на доставките и насърчаване на устойчивото развитие.

Трети енергиен пакет: законодателен пакет относно енергийните пазари в ЕС. Той определя основните правила за функциониране на вътрешния енергиен пазар, включително трансграничната търговия и институционалната основа.

Търговия „предприятие с предприятие“ (B2B): търговска сделка между две предприятия, например между производител и търговец на едро или между търговец на едро и търговец на дребно.

I През последните 20 години Европейският съюз (ЕС) разработи цялостен подход по отношение на политиката в областта на енергетиката и климата. Тази политика продължава да се развива в контекста на растящите предизвикателства, свързани с изменението на климата, както и на променящия се международен контекст, включващ политическите промени по границите на ЕС и търговските споразумения с външни партньори.

II През последното десетилетие сигурността на енергийните доставки се превърна в основен проблем в Европа. Тревогите на държавите и обществото се насочиха към рисковете, свързани със зависимостта от външни източници, политическата несигурност в държавите, които са външни доставчици или транзитни държави, както и опасността от прекъсвания на енергийните доставки. Налице е също така нарастващо разбиране, че трансформациите в енергийната система на ЕС, породени от промяната на моделите на търсене и разширяването на източниците на възобновяема енергия, поставят нови предизвикателства, свързани с осигуряването на постоянна доставка на енергия на крайните потребители на достъпни цени.

III ЕС прие редица закони, с цел да подкрепи развитието на вътрешния енергиен пазар. Вътрешният пазар на енергия е регулаторната и инфраструктурната основа, която следва да създаде възможност за свободен поток и търговия без граници на газ и електроенергия в рамките на територията на ЕС. Най-новият законодателен пакет, известен като Трети енергиен пакет, постави цел завършване на вътрешния пазар до 2014 година. Бюджетът на ЕС предвиди финансиране за енергийна инфраструктура в размер на 3,7 млрд. евро за периода 2007—2013 г., като се очаква в периода 2014—2020 г. да бъдат предоставени допълнителни 7,4 млрд. евро.

IV Целта на нашия одит беше да се определи дали прилагането на мерките на политиката в областта на вътрешния енергиен пазар и разходите на ЕС за енергийна инфраструктура ефективно са допринесли за сигурността на доставките на енергия.

V

Целта на ЕС за завършване на вътрешния енергиен пазар до 2014 г. не е постигната. Като цяло енергийната инфраструктура в Европа все още не е предвидена за функциониране на напълно интегрирани пазари и поради това в момента не гарантира ефективно сигурността на енергийните доставки. Финансовата подкрепа от бюджета на ЕС в областта на енергийната инфраструктура само частично е подпомогнала вътрешния енергиен пазар и сигурността на енергийните доставки.

VI

Все още съществуват проблеми по прилагането на правната рамка на ЕС по отношение на вътрешния енергиен пазар. Съществените различия в начина, по който държавите членки организират своите енергийни пазари, могат да възпрепятстват по-нататъшно развитие на вътрешния енергиен пазар. Въпреки постигнатия напредък в обединяването на пазарите в Европа, пълният ефект на вътрешния енергиен пазар върху цените все още не е осъществен. Препоръчваме следното:

Препоръка 1: Тъй като изграждането на вътрешния енергиен пазар все още не е приключило, Комисията следва да завърши своите оценки и да започне необходимите производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу държавите членки до края на 2016 г.

Препоръка 2:

- а) Държавите членки следва да гарантират, че техните национални регулаторни органи (НРО) са независими и обхватът на дейността им не е ограничен. НРО следва да разполагат с достатъчно ресурси за своите дейности, включително такива, които да им позволяват да участват пълноценно в сътрудничеството на равнище ЕС;
- б) Комисията следва да осигури необходимите правомощия за Агенцията за сътрудничество между енергийните регулатори (ACER), така че тя да може да получава от ключови институции в държавите членки информацията, необходима за изпълнението на възложените ѝ задачи.

Препоръка 3: Комисията следва да насърчава широкото разпространение на прозрачни механизми за търговия на газ и електрическа енергия. Това следва да включва улесняване и подпомагане на създаването на борси в държавите членки, в които понастоящем такива не съществуват или където преобладават механизмите за търговия от типа „предприятие с предприятие“.

Препоръка 4: Комисията следва да ускори процеса на комитология, с цел да се даде възможност мрежовите кодекси за електроенергия да бъдат одобрени до края на 2015 г. Също така тя следва да насърчи ACER и ЕМОПС да подкрепят бързото прилагане на мрежовите кодекси от страна на държавите членки в рамките на инициативите за регионално сътрудничество.

Препоръка 5: Комисията следва да:

- а) обмисли определянето на цели за електроенергийна междусистемна свързаност, основани на нуждите на пазара, а не на фиксиран национален производствен капацитет;
- б) направи преоценка на потенциалните разходи и ползи от модела за газовите цели и да обмисли, в светлината на несигурното търсене, дали съществуват алтернативи на мащабното изграждане на газопроводи, като например създаване на стратегически разположени терминали за втечен природен газ, които да обслужват един или повече национални пазари, чрез използване на съвместими решения на вътрешния енергиен пазар. Това следва да се основава на цялостна оценка на потребностите на равнище ЕС.

VII

Инфраструктурата в рамките на много държави членки, както и между тях, все още не е пригодена за вътрешния енергиен пазар. Не съществува цялостна оценка на потребностите на равнище ЕС, която да осигури основа за определяне на приоритетите за инвестиции в енергийна инфраструктура в ЕС. Разработването на трансгранична инфраструктура изисква сътрудничество между съседни държави членки. Препоръчваме следното:

Препоръка 6: Комисията следва да:

- а) идентифицира трансграничната енергийна инфраструктура, чийто потенциал не се използва в пълна степен за подкрепа на вътрешния енергиен пазар, или поради обвързаност с дългосрочни двустранни договори, които не позволяват достъпа на трети страни, или поради неизползване на нейните технически възможности, например реверсивно подаване на газ;
- б) работи със заинтересованите страни в държавите членки с цел увеличаване на действителното постоянно използване на тази инфраструктура в полза на вътрешния енергиен пазар;
- в) проучи ползите от създаването на регионални оператори на преносни системи (ОПС) като средство за насърчаване и ефективно управление на енергийните потоци през границите, използвайки в максимална степен съществуващата инфраструктура.

Препоръка 7: Комисията следва да:

- а) изготви цялостна оценка на потребностите от енергийна инфраструктура на ниво ЕС като основа за развитието на вътрешния енергиен пазар и тази оценка да служи за референтна база за други стратегически документи, като например десетгодишните планове за развитие на мрежите;
- б) създаде инструмент за моделиране на енергийните пазари, в това число извършване на различни прогнози за търсенето, по места или в рамките на ACER, с цел да се подпомогне оценката на потребностите;
- в) работи с ЕМОПС за електроенергия и ЕМОПС за газ, така че оценката на потребностите да се използва при планирането на инфраструктура за вътрешния енергиен пазар в ЕС, включително десетгодишните планове за развитие на мрежите.

VIII

ЕС разполага с няколко инструмента за финансиране за подкрепа на проекти в областта на енергийната инфраструктура, но вътрешният енергиен пазар не е основна цел на нито един от тях. Съфинансираната от ЕС енергийна инфраструктура има ограничено въздействие върху вътрешния енергиен пазар. Препоръчваме следното:

Препоръка 8: Комисията следва да усъвършенства своите процедури за планиране, и по-специално определянето на приоритети и финансирането на проекти от общ интерес (ПОИ) в светлината на една всеобхватна оценка на потребностите в областта на енергийната инфраструктура на равнище ЕС;

Препоръка 9: Комисията следва да направи законодателни предложения за начина на взимане на решения относно подбора на инфраструктурни проекти за финансиране, така че те да са насочени към доброто и непрекъснато функциониране на енергийния пазар в държавите членки.

01

През последните 20 години Европейският съюз (ЕС) разработи цялостен подход по отношение на политиката в областта на енергетиката и климата¹. Тази политика продължава да се развива в контекста на растящите предизвикателства, свързани с изменението на климата, както и на променящия се международен контекст, включващ политическите промени по границите на ЕС и търговските споразумения с външни партньори.

02

Мандатът за разработване на политика на ЕС в областта на енергетиката е зададен в член 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който определя енергетиката като споделена компетентност между ЕС и държавите членки. Съгласно член 194 целите на политиката на ЕС в областта на енергетиката са:

- а) да осигури функционирането на енергийния пазар;
- б) да обезпечи сигурността на енергийните доставки в Съюза;
- в) да насърчава енергийната ефективност и спестяването на енергия, както и разработването на нови и възобновяеми енергийни източници; и
- г) да подпомага взаимната свързаност на енергийните мрежи.

03

Държавите членки вземат решения относно собствения си национален енергиен микс, данъците и допълнителните такси, с които се облагат природният газ и електроенергията, и наблюдават функционирането на пазарите на електроенергия и природен газ в рамките на своите граници.

04

През последното десетилетие сигурността на енергийните доставки се превърна в основен проблем в Европа. Тревогите на държавите и обществото се насочиха към рисковете, свързани със зависимостта от външни източници, политическата несигурност в държавите, които са външни доставчици и в транзитните държави, както и опасността от прекъсвания на енергийните доставки. Налице е също така нарастващо разбиране, че трансформациите в енергийната система на ЕС, породени от промяната на моделите на търсене и разширяването на източниците на възобновяема енергия, поставят нови предизвикателства, свързани с осигуряването на постоянна доставка на енергия на крайните потребители на достъпни цени.

¹ Това включва, но не се ограничава до, съобщенията на Комисията относно енергийната политика на ЕС, публикувани през 1995 г. и 2007 г., пакета на ЕС относно климата и енергетиката за периода до 2020 г. и 2030 г., както и неотдавнашното съобщение на Комисията относно енергийния съюз.

Сигурност на енергийните доставки — каква е връзката с вътрешния енергиен пазар

05

Европейската комисия непрестанно насърчава развитието на вътрешните пазари на електроенергия и природен газ като основа за гарантиране на енергийните доставки в рамките на Съюза. Вътрешният пазар на енергия е регулаторната и инфраструктурната основа, която следва да създаде възможност за свободен поток и търговия без граници на газ и електроенергия в рамките на територията на ЕС. В най-новото съобщение на Комисията, озаглавено „Европейска стратегия за енергийна сигурност“, което беше публикувано на 28 май 2014 г.², Комисията посочва, че ключът към подобряване на енергийната сигурност се крие на първо място в един по-колективен подход чрез функциониращ вътрешен пазар и засилено сътрудничество на регионално и европейско равнище, насочено по-специално към координиране на развитието на мрежите и отваряне на пазарите.

06

Развитието на отворени, конкурентни и напълно функциониращи вътрешни пазари за електроенергия и природен газ може да допринесе за сигурността на доставките за ЕС като цяло. То създава възможности за по-голяма диверсификация на доставките, намаляване на рисковете, свързани с местните доставки, ликвидна и гъвкава търговия в рамките на самите държави членки и между тях, както и осигуряване на енергийни доставки на икономически ефективна основа. Сигурността на доставките е обществено благо, което има съответна цена, а постигането ѝ по най-рентабилен начин е основна цел на енергийната политика на ЕС.

07

През декември 2014 г. Съветът на Европейския съюз потвърди подкрепата си за изграждането на вътрешния енергиен пазар, като подчерта, че „спешно трябва да се положат всички възможни усилия за постигане на целта за напълно функциониращ и свързан вътрешен енергиен пазар“³.

08

С цел развитие на вътрешния енергиен пазар е необходимо както да се установят правила за начина, по който ще работят пазарите на газ и електроенергия, така и да се обезпечи подходяща инфраструктура за тази цел.

- 2 COM(2014) 330 окончателен, от 28 май 2014 г., „Европейска стратегия за енергийна сигурност“.
- 3 Заключения на Съвета на Европейския съюз от заседанието по транспорт, телекомуникации и енергетика от 9 декември 2014 г.

Правна рамка в областта на вътрешния енергиен пазар

09

Правилата за функциониране на вътрешния енергиен пазар приемат няколко форми. Първият етап е разработването на законодателна рамка, която установява принципите за развитието на вътрешните пазари на електроенергия и природен газ и регулаторните условия, които следва да се спазват при търговията с енергия. Тази законодателна рамка е разработена в рамките на три „пакета“ на вторичното законодателство на ЕС (вж. *фигура 1*).

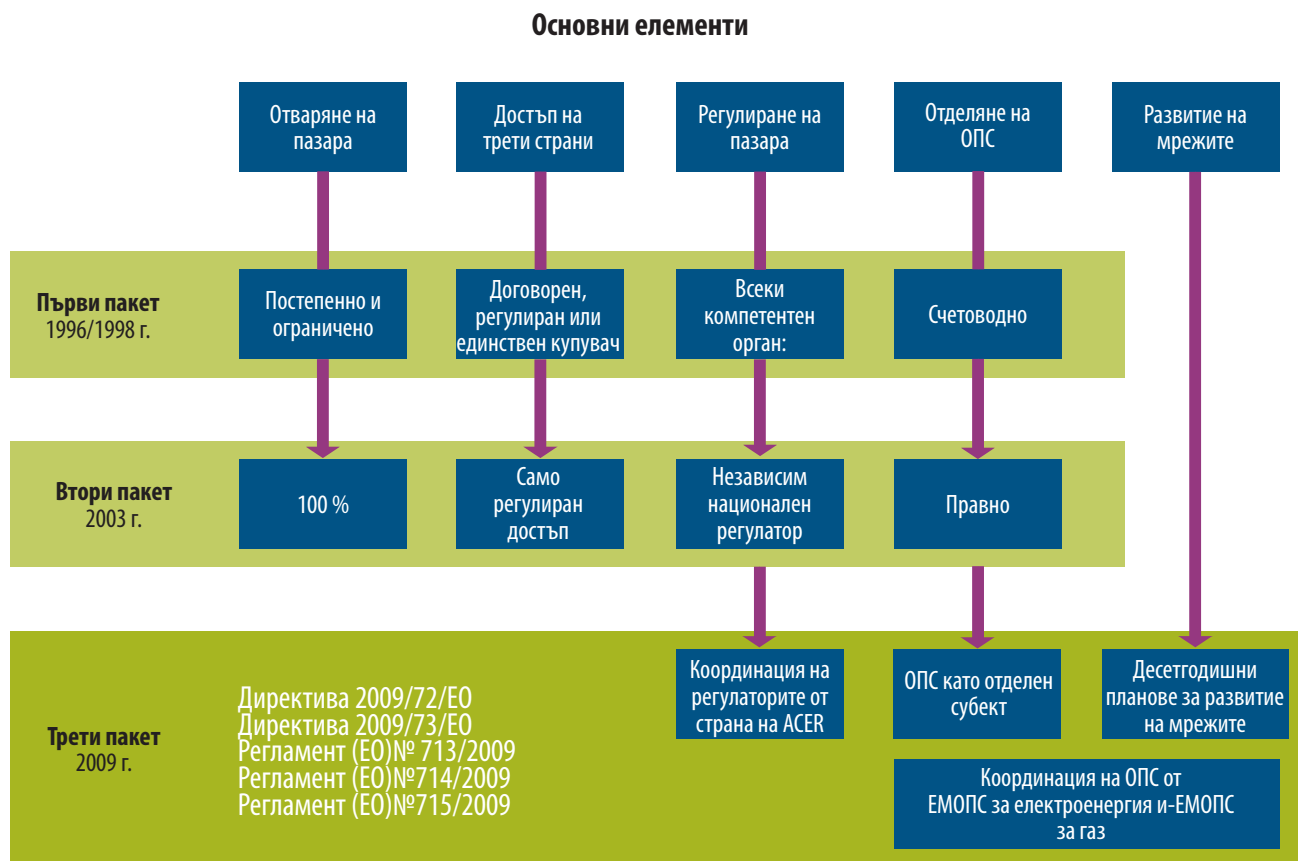
10

Третият енергиен пакет беше допълнен през 2011 г. от Регламента относно интегритета⁴ и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (REMIT)⁵. Този регламент е насочен към проблемите, свързани с интегритета на пазара и пазарните злоупотреби, и предвижда мониторинг на пазарите за търговия на едро с енергия с цел разкриване и предотвратяване на пазарни манипулации. Очаква се той да бъде въведен напълно до април 2016 г.

- 4 Търговията на едро се осъществява между вносителите или производителите на енергия, от една страна, и доставчиците, които продават енергийните продукти на крайните потребители, от друга страна.
- 5 Регламент (ЕС) № 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (ОВ L 326, 8.12.2011 г., стр. 1).

Фигура 1

Развитие на трите енергийни пакета



Източник: Европейска сметна палата.

11

Съществуват и две законодателни мерки на ЕС, които са насочени пряко към сигурността на доставките на електроенергия и газ. Тези мерки са основани на поддържането на добро и непрекъснато функциониране на вътрешния енергиен пазар, дори при извънредни обстоятелства:

- а) **Директивата относно доставките на електрическа енергия**⁶, която беше приета през 2005 година, задължава държавите членки да създадат подходящо равнище на производствен капацитет, подходящ баланс между търсенето и предлагането и подходящо равнище на взаимна свързаност с други държави членки; и
- б) **Регламентът относно сигурността на доставките на газ**, който беше приет през 2010 година⁷, определя стандарти по отношение на предлагането и инфраструктурата, както и отговорностите на предприятията за природен газ, държавите членки и Комисията по отношение както на предотвратяването на прекъсване на доставките, така и на реакцията в случай на прекъсване.

12

Тази законодателна рамка определя основните принципи на вътрешния енергиен пазар, но сама по себе си не представлява практически модел за енергийни пазари. За тази цел Комисията създаде целеви модели за електроенергия и природен газ, насочени към постигането на целта за сближаване на цените.⁸ Тези модели са доразвити с участието на ЕМОПС и ACER и представители на енергийния сектор и в момента са в процес на включване в рамка от насоки и мрежови кодекси, които определят техническите правила за начините на функциониране на тези пазари:

- а) **Целевият модел за електроенергия** предвижда свързването на националните пазари в единен паневропейски пазар⁹. Освен че улеснява сближаването на цените, свързването на пазарите следва да осигури оптимално използване на трансграничния пренос.
- б) **Целевият модел за газ** съдейства за сближаването на цените чрез търговия в разпределителни центрове¹⁰. Той предвижда разработване на входно-изходни зони и ликвидни виртуални търговски точки.

- 6 Директива 2005/89/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 януари 2006 година относно мерки за гарантиране сигурност на доставките на електрическа енергия и инфраструктурните инвестиции (ОВ L 33, 4.2.2006 г., стр. 22).
- 7 Регламент (ЕС) № 994/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ и за отмяна на Директива 2004/67/ЕО на Съвета (ОВ L 295, 12.11.2010 г., стр. 1).
- 8 За повече информация относно развитието на целевите модели виж: <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/consultation-generation-adequacy-capacity-mechanisms-and-internal-market-electricity>
- 9 Свързването на пазарите представлява свързване на отделни спот пазари за електроенергия за ден напред, като се използва съществуващия капацитет за трансграничен пренос. Разработен е специфичен алгоритъм, наречен EURHEMIA, за осъществяването на свързването на пазарите на електрическа енергия в Европейския съюз.
- 10 Разпределителен център за газ (хъб) е физическа или виртуална търговска точка, в която ценообразуването на доставките на газ се извършва в зависимост от търсенето в региона. Движението на цените в центъра става въз основа на промяна на съотношението между търсенето и предлагането на газ.

Роли и отговорности на основните участници в областта на енергийната политика на ЕС

13

Процесът на разработване, прилагане и регулиране на вътрешния енергиен пазар включва набор от публични и частни субекти, които имат специфични роли и отговорности.

- а) В рамките на **Европейската комисия** Генерална дирекция „Енергетика“ (ГД „Енергетика“) е отговорна за разработването и прилагането на европейската политика в областта на енергетиката в рамките на приложното поле на член 194 от ДФЕС. Това включва гаранции за функционирането на енергийния пазар и сигурността на енергийните доставки в рамките на Съюза, както и насърчаване на взаимното свързване на енергийните мрежи. По отношение на вътрешния пазар на енергия Комисията:
 - i) прави предложения за документи и законодателни мерки в областта на политиката, в зависимост от нуждите;
 - ii) следи за транспонирането на енергийните пакети в националното законодателство;
 - iii) приема мрежови кодекси с държавите членки посредством процеса на комитология.
- б) Енергийните пазари следва да бъдат наблюдавани от **националните регулаторни органи** (НРО), които са напълно независими от правителствата на държавите членки. Изискването за създаване на НРО беше въведено с Втория енергиен пакет. В Третия пакет тяхната роля се засилва допълнително.
- в) **Агенцията за сътрудничество между енергийните регулатори** (ACER), създадена по силата на Третия енергиен пакет, следва да насърчава и улеснява сътрудничеството между националните регулаторни органи. ACER изготвя рамкови насоки, въз основа на които се разработват мрежовите кодекси, и приема становища по редица въпроси на енергийния пазар. ACER не притежава никакви изпълнителни правомощия, така че решенията ѝ не са пряко обвързващи за участниците на пазара.
- г) **Операторите на преносни системи** (ОПС) са субекти, които отговарят за преноса на енергия под формата на природен газ или електроенергия на национално или регионално равнище, като използват фиксирана инфраструктура. От тях се очаква да си сътрудничат помежду си в рамките на **европейските мрежи на операторите на преносни системи за електроенергия и природен газ** (ЕМОПС за електроенергия и ЕМОПС за газ). ЕМОПС отговаря за разработването на мрежовите кодекси, основани на рамковите насоки на ACER, и за подготовката на десетгодишните планове за развитие на мрежите (TYNDP).

Инвестиционни потребности и инструменти на ЕС за финансиране на енергийна инфраструктура

14

Инвестициите в енергийна инфраструктура са необходими, за да могат да се реализират ползите за сигурността на доставките чрез вътрешния енергиен пазар. В рамките на ЕС енергийната инфраструктура се финансира главно от ОПС чрез таксите на потребителите по силата на принципа „ползвателят плаща“. Собствените ресурси на ОПС, които се използват за финансиране на инфраструктурни инвестиции, могат да бъдат от едва 20 % от разходите за проекта до пълната себестойност на необходимата инвестиция. По данни на Комисията от 2011 г. ОПС са инвестирали 9,1 млрд. евро годишно в енергийната инфраструктура между от 2005 до 2009 година. Това включва 5,8 млрд. евро годишно за инфраструктура за електроенергия и 3,3 млрд. евро годишно за газова инфраструктура.

15

Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) е най-големата наднационална институция за отпускане на заеми и гаранции за проекти в областта на

енергийната инфраструктура в ЕС. В периода 2007—2012 г. ЕИБ е отпуснала заеми в размер на 29,4 млрд. евро за инвестиции в модернизацията и развитието на европейските електроенергийни и газови мрежи¹¹.

16

Енергийната инфраструктура е един от приоритетите и на новосъздадения **Европейски фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)**¹². Този фонд комбинира средства от бюджета на ЕС и ЕИБ с цел привличане на публични и частни инвестиции в размер на най-малко 315 млрд. евро в рамките на целия ЕС¹³.

17

Сравнен със собствените инвестиции на ОПС и финансирането по линия на ЕИБ и ЕФСИ, **бюджетът на ЕС** осигурява сравнително малко инвестиции в енергийна инфраструктура. В периода 2007—2013 г. от бюджета на ЕС бяха отпуснати приблизително 3,7 млрд. евро за енергийна инфраструктура, а за периода 2014—2020 г. се предвиждат допълнителни 7,4 млрд. евро, както е показано в **таблица 1**.

- 11 Европейска инвестиционна банка, „Критерии за енергийно кредитиране“, 23 юли 2013 година.
- 12 Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 година за Европейския фонд за стратегически инвестиции, Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 — Европейски фонд за стратегически инвестиции.
- 13 Становище № 4/2015 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за стратегически инвестиции и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 (ОВ L21, 15.4.2015 г., стр. 1).

Таблица 1

Средства, отпуснати за енергийна инфраструктура, 2007—2020 г. (в млн. евро)

	Сектор	TEN-E	ЕЕПВ	МСЕ Енергетика	ЕСИФ	Общо
2007—2013 г.	Електроенергия	81	905		498	1484
	Газ	64	1363		814	2241
	ОБЩО	145	2268		1312	3725
2014—2020 г.	Електроенергия и газ			5350	2000 ¹	7350
ОБЩО 2007—2020 г.		145	2268	5350	3312	11 075

1 Индикативна стойност, представена на одитния екип от ГД „Регионална и селищна политика“.

Източник: Европейска сметна палата, въз основа на данните на ГД „Регионална и селищна политика“, доклади за изпълнението на ЕЕПВ.

18

Средствата са отпускани по линия на няколко управлявани от Комисията фонда, които се различават по своя относителен размер, видовете проекти, които финансират, както и вида на финансирането, което осигуряват (вж. **таблица 1**):

- а) **Трансевропейските мрежи за енергия (TEN-E)**, създадени през 1996 г.¹⁴, са инструмент, управляван от Комисията, който финансира инфраструктура за пренос на електроенергия и природен газ. Регламентите за TEN-E от 2013 г.¹⁵ установяват критерии за определяне на проекти от общ интерес (ПОИ);
- б) **Европейската енергийна програма за възстановяване (ЕЕПВ)** е създадена през 2009 година за стимулиране на икономиката на ЕС чрез инвестиции в инфраструктура¹⁶. ЕЕПВ финансира одобрен списък от проекти под прякото управление на Комисията. Изпълнението на финансираните проекти все още е в ход, но по тази схема няма да бъдат подкрепяни нови проекти;
- в) **Механизмът за свързване на Европа (МСЕ)**¹⁷ е създаден, за да осигури инвестиции в областите транспорт, енергетика и телекомуникации за периода 2014—2020 г.¹⁸. Фондът има за цел да привлече частни инвестиции чрез редица средства, в т. ч. безвъзмездна финансова помощ, специални заеми, гаранции и дългови и капиталови инструменти. Съфинансирането посредством безвъзмездна помощ се извършва чрез отворени покани за представяне на предложения и се управлява от Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA); и

- г) финансиране за енергийна инфраструктура се осигурява и от **Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)**¹⁹. Това финансиране се основава на националните оперативни програми, които са одобрени от Комисията.

19

През 2010 г. Комисията е изчислила, че към 2020 г. енергийният сектор в Европа ще има нужда от инвестиции в размер на 1 трилион евро. Приблизително 210 млрд. евро от тях ще са необходими за мрежите за електроенергия и газ от европейско значение²⁰. Съвсем наскоро Международната агенция по енергетика (МАЕ) изчисли, че общият размер на инвестициите, необходими за мрежите за електроенергия и газ в ЕС, ще достигне 931 млрд. евро за периода 2014—2035 г.²¹

- 14 Програмата TEN-E е създадена със следните правни актове: Решение № 1364/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно определянето на насоките за трансевропейските енергийни мрежи и за отмяна на Решение 96/391/ЕО и Решение № 1299/2003/ЕО (ОВ L 262, 22.9.2006 г., стр. 1)
- 15 Регламент (ЕС) № 347/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 г. относно указания за трансевропейската енергийна инфраструктура и за отмяна на Решение № 1364/2006/ЕО, както и за изменение на регламенти (ЕО) № 713/2009, (ЕО) № 714/2009 и (ЕО) № 715/2009 (ОВ L 115, 25.4.2013 г., стр. 39) има за цел улесняване на своевременното развитие и оперативната съвместимост на трансевропейските мрежи (TEN-E).
- 16 Регламент (ЕО) № 663/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година за създаване на програма за подпомагане на икономическото възстановяване чрез предоставяне на финансова помощ от Общността на проекти в областта на енергетиката (ОВ L 200, 31.7.2009 г., стр. 31).
- 17 В съответствие с Регламент (ЕС) № 2015/1017 за Европейския фонд за стратегически инвестиции, финансовият пакет за Механизма за свързване на Европа — сектор енергетика за периода 2014—2020 г. беше намален с 500 млн. евро (от 5,850 млрд. на 5,350 млрд. евро) с цел частично да се финансира вноската от общия бюджет на Съюза за ЕФСИ.
- 18 Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година за създаване на Механизъм за свързване на Европа, за изменение на Регламент (ЕС) № 913/2010 и за отмяна на регламенти (ЕО) № 680/2007 и (ЕО) № 67/2010 (ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 129).

20

Целта на настоящия одит на Сметната палата е да се определи дали прилагането на мерките на политиката в областта на вътрешния енергиен пазар и разходите на ЕС за енергийна инфраструктура ефективно са предоставили ползи за сигурността на доставките на енергия.

21

По-специално разгледахме дали:

- Комисията и държавите членки са направили необходимото за прилагането на политиките в областта на **вътрешния енергиен пазар**, с цел подобряване на сигурността на енергийните доставки;
- **енергийната инфраструктура** в Европа е пригодена за напълно интегрирани пазари, осигурявайки по този начин ефективна сигурност на енергийните доставки; и
- **финансовата подкрепа на ЕС** за енергийната инфраструктура ефективно е допринесла за развитието на вътрешния енергиен пазар.

22

Одитната дейност на място беше проведена от средата на 2014 г. до средата на 2015 г.

23

Нашият одит се фокусира върху транспортването на газ по тръбопроводи; съхранението, включително терминали за втечнен природен; и преноса на електроенергия. Не беше включено производството на енергия²², нито енергийната ефективност²³. Не са обхванати също така енергийните системи за разпределение до крайните потребители, енергийната бедност, данъците и субсидиите за енергия, както и целите на политиката в областта

на енергетиката и климата до 2020 г. и 2030 г.

24

В обхвата на одита влизат мерки и финансиране в тази област на политика от 2007 г. Заложихме на регионален подход и разгледахме примери от практиката в шест държави членки — България, Естония, Литва, Полша, Испания и Швеция. Анализирахме регионалните пазари и степента на взаимна свързаност между тези държави членки и техните съседи.

25

В проучванията на тези конкретни казуси разгледахме как са били определени потребностите от инвестиции, прилагането на принципите на вътрешния енергиен пазар, аспектите на трансграничното сътрудничество и обосновката зад проектите предложения. Подборът осигури широко географско представителство от целия ЕС. Проучванията на отделните казуси включват 15 примера за конкретни проекти, съфинансирани от ЕС. Одитната дейност по всеки случай включва интервюта с длъжностни лица на държавите членки и ЕС.

26

Също така установихме, където това беше възможно, добри практики, които могат да бъдат споделени със заинтересованите страни в други държави членки.

- 19 Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).
- 20 COM(2010) 677 окончателен от 17 ноември 2010 г., „Приоритети за енергийна инфраструктура за 2020 г. и по-нататък — план за интегрирана европейска енергийна мрежа“.
- 21 Международна агенция по енергетика, World Investment Outlook („Прогноза за световните инвестиции“), 2014 г. Париж: OECD/IEA, стр. 167.
- 22 Относно производството вж. Специален доклад № 6/2014, озаглавен „Подпомагане от фондовете на политиката на сближаване за производство на възобновяема енергия — постигнати ли са добри резултати?“ (<http://eca.europa.eu>).
- 23 Относно консумацията вж. Специален доклад № 21/2012, озаглавен „Разходна ефективност на инвестициите в енергийна ефективност в рамките на политиката на сближаване“ (<http://eca.europa.eu>).

Целта за изграждане на вътрешния енергиен пазар до 2014 г. не е постигната

27

От 2007 г. вътрешният енергиен пазар е в центъра на развитието на енергийната политика на равнище ЕС. Третият енергиен пакет, приет през 2009 г., задължава държавите членки да транспонират директивите за газ и електроенергия до 3 март 2011 г.²⁴. Тази цел обаче не е постигната през въпросната година. Освен това, през 2009 г. са приети три регламента на Комисията, които са част от Третия енергиен пакет²⁵.

28

През 2011 г. Съветът потвърди ангажимента си по отношение на вътрешния енергиен пазар, като посочи, че изграждането му „следва да бъде завършено до 2014 г., за да може потокът на газ и електроенергия в ЕС да се осъществява безпрепятствено“²⁶. Тъй като към декември 2014 г. целта все още не беше постигната, Съветът отново потвърди „спешната необходимост от ефективно и пълно изпълнение и прилагане на разпоредбите на Третия енергиен пакет, от всички държави членки...“²⁷.

29

За постигането на тази цел е важно следното:

- да се приложи регулаторната рамка на ЕС в областта на вътрешния енергиен пазар;
- да се хармонизират различните местни и национални пазари;
- да се постигне сближаване на цените; и
- да се осигури подходяща енергийна инфраструктура (вж. точки от 72 нататък).

24 Относно електроенергията — член 49, параграф 1 от Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/54/ЕО (ОВ L 211, 14.8.2009 г., стр. 55). Относно газа — член 54, параграф 1 от Директива 2009/73/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за отмяна на Директива 2003/55/ЕО (ОВ L 211, 14.8.2009 г., стр. 94).

25 Регламент (ЕО) № 714/2009 относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1228/2003. Регламент (ЕО) № 715/2009 относно условията за достъп до газопреносни мрежи за природен газ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1775/2005. Регламент (ЕО) № 713/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Агенция за сътрудничество между енергийните регулатори.

26 Заключение, приети от Европейския съвет на 4 февруари 2011 година.

27 Заключение на Съвета от заседание на Съвета по транспорт, телекомуникации и ЕНЕРГЕТИКА, Брюксел, 9 декември 2014 г.

Продължават да съществуват проблеми по прилагането на правната рамка на ЕС по отношение на вътрешния енергиен пазар

30

Третият енергиен пакет включва както регламенти, които се прилагат директно, така и директиви, които трябва да бъдат интегрирани в законодателната рамка на всяка държава членка. Комисията наблюдава хода на този процес, като извършва:

- а) **проверки за транспониране**, които целят да се провери дали държавите членки са актуализирали националното си законодателство с оглед включването на разпоредбите на директивите²⁸. Когато Комисията счита, че дадена държава членка не е направила това, тя може да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения, което може да доведе до завеждане на дело пред Съда на Европейския съюз; и
- б) **проверки за съответствие**, които проверяват дали направените промени са в съответствие с разпоредбите на директивите. За да се улесни тази оценка, Комисията изпраща на държавите членки искания за информация и разясняване — размяната на информация се извършва чрез т.нар. „пилотни запитвания за ЕС“. Когато Комисията прецени, че промените, направени на практика в дадена държава членка, не отразяват правилно разпоредбите на директивите, тя може да открие официално производство за установяване на неизпълнение на задължения, съгласно член 258 от ДФЕС.

28 Оценката на Комисията се основава на официални документи от държавите членки, доклади на изпълнителя, наличната информация за държавата и мониторинг на пазара чрез медиите, както и конкретни искания от трети страни.

31

Таблица 2 представя подробна информация за състоянието на тези проверки, включително производствата за установяване на неизпълнение на задължения, във връзка със законодателството на Третия енергиен пакет към 30 юни 2015 г. Този анализ показва, че все още предстои дълъг път, преди Третия енергиен пакет да може да се счита за напълно приложен в държавите членки. Към 30 юни 2015 г.:

- а) по отношение на **липсата на транспониране** на разпоредбите на Третия енергиен пакет Комисията е счела за необходимо да се започнат производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу 19 от 28 държави членки. Всички тези производства са приключили до 30 юни 2015 г.
- б) по отношение на **липсата на съответствие** с разпоредбите на Третия енергиен пакет през 2013 г. Комисията стартира процес на искане на информация от държавите членки и в някои случаи е започнала производства за установяване на неизпълнение на задължения:
 - i) по отношение на 10 държави членки Комисията е завършила проверките и е започнала производства за установяване на неизпълнение на задължения съгласно член 258 от ДФЕС. Нито едно от тях не е приключило;
 - ii) по отношение на 4 държави членки Комисията е поискала информация, чрез пилотно запитване за ЕС, но все още не е завършила проверката си; и
 - iii) по отношение на 14 държави членки Комисията все още не е изпратила искане за информация.

32

Разпоредбите на Третия енергиен пакет, имащи отношение към настоящия одит, във връзка с които проверките на Комисията са установили проблеми, включват:

- функционирането на националните регулатори (вж. точки 34—36);
- функционирането на операторите на преносни системи (вж. точки 37—42);
- въпроси, свързани с различни форми на регулиране на цените (вж. точка 64).

33

По време на одита потвърдихме наличието на проблеми в областите, както е посочено в следващите точки.

Проверки на Комисията във връзка с транспонирането и съответствието с Третия енергиен пакет към 30 юни 2015 г.

	Проверки за транспониране		Проверки за съответствие	
	Приключена проверка на транспонирането от Комисията	Започнато и приключило производство за установяване на изпълнение на задължения	Комисията е започнала производство за установяване на изпълнение на задължения	Приключване на производството за установяване на изпълнение на задължения
Белгия	√	√	√	Не е приключило
България	√	√	Няма започнато производство	
Чешка република	√	Не е приложимо	Няма започнато производство	
Дания	√	√	Няма започнато производство	
Германия	√	Не е приложимо	√	Не е приключило
Естония	√	√	Няма започнато производство	
Ирландия	√	√	Няма започнато производство	
Гърция	√	Не е приложимо	Няма започнато производство	
Испания	√	√	√	Не е приключило
Франция	√	√	√	Не е приключило
Хърватия	√	Не е приложимо	√	Не е приключило
Италия	√	Не е приложимо	√	Не е приключило
Кипър	√	√	Няма започнато производство	
Латвия	√	Не е приложимо	Няма започнато производство	
Литва	√	√	Няма започнато производство	
Люксембург	√	√	√	Не е приключило
Унгария	√	Не е приложимо	√	Не е приключило
Малта	√	Не е приложимо	Няма започнато производство	
Нидерландия	√	√	Няма започнато производство	
Австрия	√	√	√	Не е приключило
Полша	√	√	Няма започнато производство	
Португалия	√	Не е приложимо	Няма започнато производство	
Румъния	√	√	√	Не е приключило
Словения	√	√	Няма започнато производство	
Словакия	√	√	Няма започнато производство	
Финландия	√	√	Няма започнато производство	
Швеция	√	√	Няма започнато производство	
Обединено кралство	√	√	Няма започнато производство	

Забележка:

— „Не е приложимо“ означава, че няма започнато производство за установяване на изпълнение на задължения и Комисията няма да започне такова в бъдеще въз основа на проверките на транспонирането, които вече са завършени за всички държави членки.

— „Няма започнато производство“ означава, че няма започнато производство за установяване на изпълнение на задължения за въпросната държава членка. Комисията прави преглед на ситуацията и може в бъдеще да започне производство за установяване на изпълнение на задължения.

— „Не е приключило“ означава, че производство за установяване на изпълнение на задължения е в ход в момента и все още не е приключило.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на информация, предоставена от Комисията.

Енергийните регулатори срещат затруднения при изпълнението на своите задачи както на национално равнище, така и на равнище ЕС

34

Доказателствата, събрани като част от настоящия одит, разкриват следните проблеми по отношение на дейността на националните регулаторни органи:

- а) **Независимостта** на НРО е от решаващо значение, за да се гарантира, че те могат да изпълняват задачите си правилно. Ръководителите на регулаторните органи следва да бъдат избирани по прозрачен начин и да им се предостави свобода на действие. Тези принципи не винаги се спазват, вж. примерите в **каре 1**.
- б) Представители на няколко национални регулаторни органа подчертаха рисковете, свързани с **ограниченията в обхвата на техните функции**. Някои правителства са запазили за себе си известни регулаторни правомощия или са наложили на НРО методики за определяне на тарифите, които биха могли да облагодетелстват някои участници на пазара. Вж. примерите в **каре 2**.
- в) Въпреки че задълженията на НРО са еднакви за всички държави членки, **равнището на ресурсите**, които са на разположение на различните НРО, се различават значително. Броят на хората, занимаващи се с въпросите на енергетиката в посетените от нас НРО, варира от 21 до над 200. Някои НРО смятат, че са обезпечени в достатъчна степен, за да работят по всички аспекти на енергийния пазар. Поради ресурсни ограничения обаче някои НРО са обезпечени по-добре от други за участие в международното сътрудничество, което е от решаващо значение

за вътрешния енергиен пазар (вж. точка 35). Вж. примерите в **каре 3**.

Каре 1

Проблеми, засягащи независимостта на НРО

България — В периода 2009—2015 г. председателят на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) е бил сменен няколко пъти от правителството, включително четири пъти само през 2013 година. Независимите регулатори следва да определят енергийните тарифи с оглед на действителната база на разходите. КЕВР обаче е определил регулирани цени на електроенергията, довели до ситуация, при която компетентното енергийно дружество е длъжно да купува електроенергия на високи цени и да я продава на по-ниски цени в качеството си на обществен доставчик, акумулирайки между 2010 г. и края на 2014 г. дефицит от около 800 млн. евро.

Литва — От 2013 г. литовският парламент има правомощието да гласува смяната на ръководителя на НРО, ако не одобрява годишния доклад за дейността на енергийния регулатор.

Каре 2

Ограничения в обхвата на функциите на НРО

Испания – Министерството на промишлеността, енергетиката и туризма определя тарифите за газ и електроенергия или системните такси, които ОПС фактурират на потребителите на инфраструктурата за газ и електричество. НРО предлага методология за елементите, които съставляват едва 1/3 от окончателните тарифи за достъп до мрежите, докато разходните елементи, обхващащи другите 2/3, се определят от испанското правителство. Това повдига въпроса дали НРО разполага с необходимите правомощия, за да упражнява тази част от регулаторните си функции.

Литва — В Третия енергиен пакет е предвидено НРО да носят отговорността за определянето на тарифите за пренос или разпределение в съответствие с прозрачни критерии. Въпреки това в Литва правителството налага методиката за определяне на тарифите за пренос на природен газ и електроенергия и цените на дребно са регламентирани. В резултат на това, според предварителните изчисления на НРО, до 2024 г. двете компетентни държавни енергийни дружества ще съберат чрез тарифите 167 млн. евро повече, отколкото ако тарифите се определят от НРО.

Каре 3

Достатъчност на ресурсите на НРО

Швеция — Шведският енергиен инспекторат потвърди, че със своите 100 специалисти в този сектор той е напълно обезпечен да участва в работата на ACER, включително да осигурява командировани национални експерти. Той потвърди също, че е извършил цялата подготовка за прилагане на Регламента относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар, включително цялостно изграждане на необходимия екип.

Естония — Само 21 от общо 61 служители на националния орган по конкуренция са ангажирани в областта на енергетиката. В своите анализи на естонския енергиен пазар Комисията е изразила загриженост относно това дали НРО разполага с достатъчно ресурси да регулира по задоволителен начин енергийните пазари в Естония и да участва в дейностите за сътрудничество на равнище ЕС (вж. **приложение III**).

35

Не съществува единен енергиен регулатор на равнище ЕС, но от НРО се очаква да си сътрудничат в рамките на ACER (вж. точка 13). При увеличаваната се интеграция на енергийните пазари в ЕС става все по-важно да се намират решения на трансгранични регулаторни въпроси. В момента за решаването на тези проблеми ACER действа чрез система от работни групи, в т. ч. по въпросите на електроенергията, газа, интегритета и мониторинга на пазарите. Въпреки че този подход има за цел да улесни прякото участие на държавите членки, на практика не всички държави членки участват в еднаква степен и следователно по-активните държави членки имат по-голямо влияние върху работата на тези групи. Някои НРО посочват, че ресурсите от налични специалисти, способни да взаимодействат в международна среда, както и бюджетните средства за пътувания, са ограничени (вж. точка 34). В **приложение III** са посочени данни за участието на представители на държавите членки в работните групи на ACER.

36

Едно от задълженията на ACER е да анализира тенденциите на енергийния пазар и да предлага съвети в областта на политиката на НРО и институциите на ЕС. Въпреки това, тя не разполага с правомощия да принуждава НРО или правителства на държавите членки да ѝ предоставят съответните данни за енергийния пазар. Липсата на данни ограничава способността на ACER да предоставя на институциите на ЕС и НРО на държавите членки пазарни анализи и съвети в областта на политиката.

Отделянето на ОПС формално е осъществено, но това не навсякъде води до изграждане на либерализирани и конкурентни пазари

37

Електроенергията и природният газ рядко се консумират на мястото, където се произвеждат или където е входният пункт в дадена държава. За да може големите обеми енергия да достигнат до потребителите, са разработени преносни системи. Организациите, които управляват тези преносни системи в държавите членки на ЕС, се наричат оператори на преносни системи.

38

Процесът на отделяне на преноса от другите дейности, като например производството и разпределението в рамките на вертикално интегрираните енергийни компании, е известен като отделяне. Той започна с Първия и Втория енергиен пакет. Комисията потвърждава, че всички държави членки официално са транспонирали законодателството във връзка с Третия енергиен пакет, включително разпоредбите, свързани с отделянето (вж. точка 31). Във **фигура 2** е описана ролята и позицията на ОПС в търговията с енергия преди и след отделянето.

39

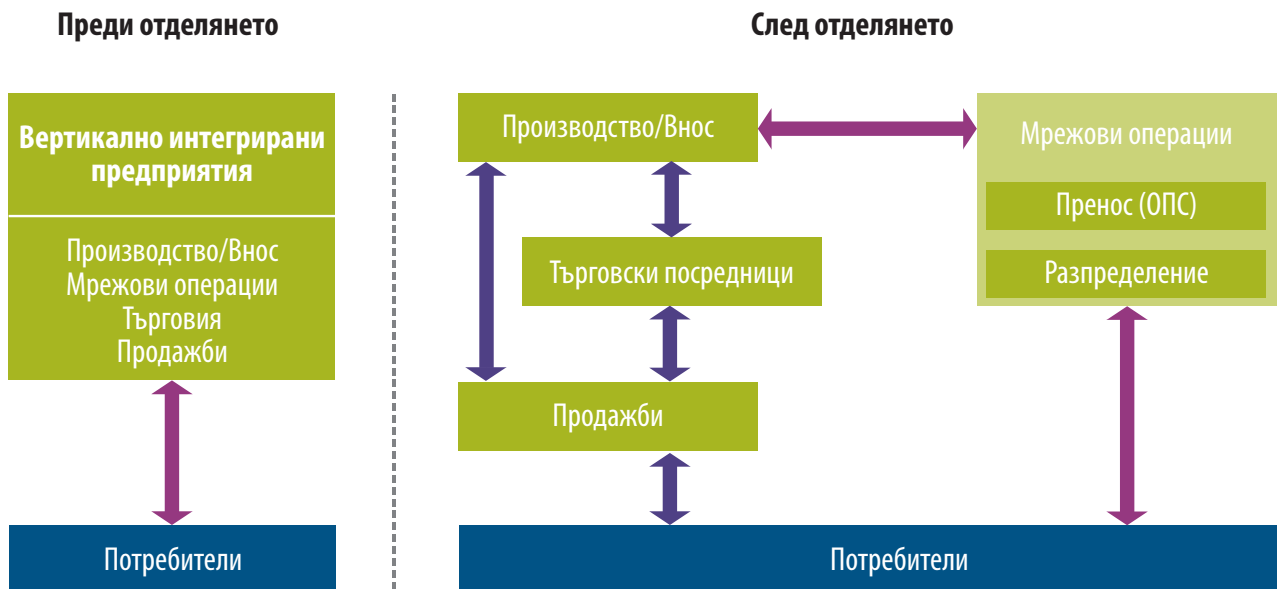
Въпреки че целта на отделянето и другите мерки беше да се създадат регулаторните условия за вътрешен енергиен пазар, в много случаи не е възникнал либерализиран и конкурентен пазар. Това е така, защото много правителства и компетентни енергийни дружества продължават да ограничават чрез регламенти и технически ограничения достъпа на трети страни до мрежите. Новите доставчици на пазарите на газ и електроенергия например се нуждаят от достъп до съоръжения за пренос и съхранение.

Без такъв достъп навлизането на нови участници на националните пазари на електроенергия или природен газ е трудно. Например през 2010 г. компетентното газово дружество в Полша създава предприятие със специално предназначение, което не се разглежда от НРО като ОПС и което притежава 100 % от подземните мощности за съхранение на газ в Полша. Подобна ситуация създава риск това дъщерно дружество да може да ограничава достъпа до пазара на нови доставчици на газ за Полша²⁹.

29 Според данните, публикувани през 2014 г. в национален доклад на енергийната регулаторна служба в Полша, настоящият доставчик на газ държи около 95 % от пазара на едро на природен газ в Полша.

Фигура 2

Търговия и пренос на енергия преди и след отделянето



Легенда:

■ Отделно дружество или звено

■ Потребители

↔ Регулирано взаимодействие

↔ Нерегулирано взаимодействие

Източник: Представяне на James Matthys-Donnadieu от 26 август 2014 г., лятно училище „Икономика на пазарите на електроенергия“, University of Ghent.

40

Тъй като мрежите на държавите членки стават все по-свързани помежду си посредством инфраструктурата, съществува очевидна необходимост от засилено сътрудничество между съседни ОПС, включително координиран подход по отношение на развитието на инфраструктурата, особено на тази, която е от значение за сигурността на доставките. Пример за добро сътрудничество е шведският ОПС на електроенергия, който може да управлява мрежите и в Норвегия и Дания, защото са постигнали споразумение и техните мрежи са технически свързани помежду си. Подобно равнище на сътрудничество обаче не е широко разпространено.

41

Всички ОПС трябва да бъдат сертифицирани от съответните НРО. Комисията играе роля в този процес и дава становище по проекти за решения, изготвени от НРО. Когато предоставя своето становище, Комисията проверява дали съответният ОПС разполага с достатъчно активи и може да взема самостоятелни решения за инвестиции. Все още има ОПС, по отношение на които Комисията не е приключила сертификацията³⁰.

42

Не съществува един общ ОПС на ниво ЕС. ОПС си сътрудничат помежду си в рамките на ЕМОПС за електроенергия и ЕМОПС за газ. Участието на националните ОПС в дейностите на ЕМОПС е различно, а това създава риск разработените технически решения да са по-подходящи за най-активно ангажираните участници.

30 Към 1 юни 2015 г. Комисията е издала 109 становища. Седем газови и три енергийни ОПС още очакват сертифициране: газовите ОПС в Естония, Латвия, Финландия, Италия, Унгария, Белгия (повторно сертифициране) и Обединеното кралство (повторно сертифициране); ОПС за електроенергия в Унгария, инсталцията Baltic Cable между Швеция и Германия, Италия (повторно сертифициране).

Съществените различия в начина, по който държавите членки организират своите енергийни пазари, могат да възпрепятстват по-нататъшното развитие на вътрешния енергиен пазар

43

Комисията извърши оценка на напредъка към изграждането на вътрешния енергиен пазар и заключи, че съществуват 28 различни национални правни рамки в областта на енергийните пазари³¹. Поради това в ЕС съществува по-скоро мозайка от местни, национални и регионални пазари, отколкото единен вътрешен енергиен пазар. Предизвикателството пред по-нататъшното развитие на вътрешния енергиен пазар е да се намерят начини тези пазари да заработят заедно. Това е сериозно предизвикателство, защото:

- в ЕС все още съществуват няколко различни механизма за търговия;
- енергийните пазари се намират под въздействието на различни намеси;
- разработването и прилагането на мрежовите кодекси продължава да бъде трудно; и
- равнището на интегритета и прозрачността на пазара е различно за различните пазари.

В ЕС все още съществуват няколко различни механизма за търговия

44

Третият енергиен пакет не предвижда специфични механизми за търговия, които следва да бъдат въведени в рамките на ЕС. На

практика търговията на природен газ и електроенергия се извършва по най-различни начини (вж. точка 60). Характеристиките на пазарите, които способстват ефективно за постигането на вътрешен пазар, са ликвидност, прозрачност и отвореност за участие. По време на одита установихме най-малко четири различни механизма за търговия, които показват тези характеристики в различна степен, както е посочено в **таблица 3**.

Националните енергийни пазари търпят въздействието на правителствени намеси, насочени към постигането на цели на други национални политики или политики на ЕС

45

Енергийната политика е тясно свързана с много други области на политика с по-широк обхват, както на национално, така и на равнище ЕС, като например икономическата политика, политиката в областта на изменението на климата, промишлеността, иновациите или пазара на труда. Мерките за прилагане на тези политики могат да окажат въздействие върху функционирането на пазарите на енергия, например като повлияят върху избора на определени енергийни източници или предоставят специфична подкрепа за някой от тях. Въпреки че тези политики могат да бъдат напълно рационални на равнището на една отделна държава членка — например подкрепа за местните източници на енергия, и следователно е вероятно да допринасят за вътрешното разбиране за енергийна сигурност в съответната държава членка — те могат да доведат до изкривявания на пазарите и цените в рамките на вътрешния енергиен пазар.

31 COM(2015) 80 окончателен от 25 февруари 2015 година „Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата“.

Идентифицирани механизми за търговия с енергия

	Ликвидност	Прозрачност	Отвореност за участие	Пример от конкретните случаи, разгледани по време на одита
<p>Регионални борси</p> <p>Тези пазари са подкрепени от дългосрочни финансови механизми за хеджиране, включват няколко държави и са насочени към създаването на зона за свободен поток на енергия. Те обикновено са силно ликвидни и функционират въз основа на доброволното желание на участниците на пазара.</p>	✓	✓	✓	Общата борса за търговия с електрическа енергия в северния и балтийския регион.
<p>Пряка търговия от типа „предприятие с предприятие“ (B2B)</p> <p>Тя включва търговията между производител на енергия и негов клиент. Тези споразумения, обикновено дългосрочни договори, са непрозрачни, защото търговските условия не се оповестяват публично на други участници на пазара. Това затруднява определянето на референтна цена за природен газ и електроенергия в специфична област на пазара.</p>	Х	Х	✓	<p>По време на одита 100 % от природния газ и електроенергията в България се търгува по този начин.</p> <p>До 2014 г. не съществува интегриран, организиран пазар на газ в Испания. През 2013 г. около 66 % от газа се търгува в терминали за втечен природен газ, въз основа на двустранни договори. НРО е срещал трудности при получаването на обективни данни за цените на природния газ.</p>
<p>Ограничени борси</p> <p>Те са създадени по инициатива или нареждане на правителството на дадена държава членка. Задължението да се търгува през такива борси би могло да означава, че ценовите оферти не се основават изцяло върху динамиката на търсенето и предлагането.</p>	✓	✓	Х	През 2013 г. 50 % от електроенергията в Полша се е продавала през борса, а останалата част – чрез B2B търговия. Полската енергийна борса е създадена от група търговци, но по-късно е била подкрепена от националните органи, които изискват производителите на електроенергия да продават най-малко 70 % от продукцията си през борсата.
<p>Пазари на свръх количества</p> <p>Те съществуват най-вече в сектора на природния газ. Тези борси работят в ситуация, при която пазарът е регулиран или контролиран основно от един голям доставчик. Това води до сделки, които, въпреки че са сключени по прозрачен начин, не отразяват динамиката на цените на пазара като цяло.</p>	✓	Х	Х	Полската газова борса предлага опции за закупуване на газ на цени повече от 20 % по-ниски от регулираната цена на едро.

Източник: Европейска сметна палата.

46

Комисията е наясно с въздействието, което тези намеси могат да окажат върху функционирането на енергийните пазари. Въпреки това нейната способност да ги ограничи, дори и в случаите, когато е искала да го направи, е ограничена. Комисията е изложила позицията си в насоките относно държавната помощ в областта на енергетиката³² и в обяснителните бележки относно енергийните пакети. Основните препоръки на Комисията точки, които са от значение за този одит, са:

- не трябва да се допуска регулиране на цените на едро³³; и
- регулираните цени на дребно следва да се определят на равнище, което би създавало възможност за конкуренция. Цената на компонента за електроенергия в регламентираната цена не трябва да е под средната цена на едро на конкретния пазар³⁴.

Приемане на мрежови кодекси и насоки: особено бавно в областта на електроенергията

47

Мрежовите кодекси са технически правила, които имат за цел да осигурят основа за техническа оперативна съвместимост в рамките на системите за пренос на електроенергия и газ в ЕС. Кодексите определят общи технически стандарти, които имат за цел да позволят свободния поток на енергия през границите. Те прибавят допълнителни елементи към законодателната рамка в областта на енергийните пазари, с цел да се осигури общо прилагане на пакетите. Когато бъдат изцяло приложени, мрежовите кодекси биха могли да позволят да се намали броят на механизмите за търговия и да осигурят необходимите условия за интегриране на съвместими

пазари. ACER играе особено важна роля в този процес; тя развива рамкови насоки и също така оценява разработените от ЕМОПС кодекси, преди да ги представи на Комисията. След това Комисията има задължението да приеме окончателния текст на кодексите и да координира процеса на комитология, чрез който кодексите официално се приемат.

48

В момента търговията на енергия се осъществява в рамките на някои държави членки, както и между тях, дори без напълно договорени и одобрени мрежови кодекси. Въпреки това завършването на този процес ще бъде важна стъпка в развитието на един добре функциониращ вътрешен енергиен пазар.

49

Както е показано в **таблица 4**, одобряването на кодексите се оказва дълъг и труден процес. Към 30 юни 2015 г.:

- относно газа е постигнат известен напредък с одобрени четири от пет кодекса, като един е в процес на договаряне; и
- в електроенергийния сектор обаче не е одобрен нито един от единадесетте кодекса. Дори и след като ACER е представила досието на Комисията, одобрението на мрежовите кодекси чрез процедурите на комитология търпи големи закъснения. От деветте кодекса, които са били предадени на Комисията, само пет са влезли в процеса на комитология.

32 Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014—2020 г.; (2014/C 200/01).

33 Критериите, на които следва да отговаря регулацията на цените, за да съответства на законодателството на ЕС, неотдавна бяха потвърдени от Съда на Европейските общности в решението му от 10 септември 2015 г. по делото за нарушения срещу Полша относно регулираните цени на природния газ за небитови потребители (C-36/14).

34 Съобщение на Комисията относно цените на енергията и разходите в Европа SWD(2014) 19 окончателен и SWD(2014) 20 окончателен.

Таблица 4

Процес на разработване на мрежови кодекси

		Рамкови насоки, изготвени от ACER	Приключване на разработването на кодекса в рамките на ЕМОПС за електроенергия и ЕМОПС за газ	Окончателни препоръки на ACER	Започване на процедура на комитология	Публикуване на кодекса в Официален вестник на ЕС
Газ	Механизми за разпределяне на преносния капацитет	Трето тримесечие на 2011 г.	Трето тримесечие на 2012 г.	Четвърто тримесечие на 2012 г.	Първо тримесечие на 2013 г.	Четвърто тримесечие на 2013 г.
	Процедури за управление на претоварването	Няма данни	Няма данни	Няма данни	Първо тримесечие на 2012 г.	Трето тримесечие на 2012 г.
	Системи за балансиране и пренос на газ	Четвърто тримесечие на 2011 г.	Първо тримесечие на 2013 г.	Първо тримесечие на 2013 г.	Трето тримесечие на 2013 г.	Първо тримесечие на 2014 г.
	Правила за оперативна съвместимост и обмен на данни	Трето тримесечие на 2012 г.	Четвърто тримесечие на 2013 г.	Първо тримесечие на 2014 г.	Трето тримесечие на 2014 г.	Второ тримесечие на 2015 г.
	Хармонизирани структури на тарифите за пренос	Четвърто тримесечие на 2013 г.				
Електроенергия	Разпределение на капацитета и управление на претоварването	Второ тримесечие на 2011 г.	Трето тримесечие на 2012 г.	Първо тримесечие на 2013 г.	Трето тримесечие на 2014 г.	
	Предварително разпределение на капацитета		Трето тримесечие на 2013 г.	Второ тримесечие на 2014 г.	Второ тримесечие на 2015 г.	
	Свързване към електроенергийната мрежа на производители	Второ тримесечие на 2011 г.	Второ тримесечие на 2012 г.	Първо тримесечие на 2013 г.	Първо тримесечие на 2015 г.	
	Свързване към електроенергийната мрежа на товари		Четвърто тримесечие на 2012 г.	Първо тримесечие на 2013 г.	Второ тримесечие на 2015 г.	
	Свързване на мрежи високо напрежение		Второ тримесечие на 2014 г.	Трето тримесечие на 2014 г.	Второ тримесечие на 2015 г.	
	Оперативна сигурност	Четвърто тримесечие на 2011 г.	Първо тримесечие на 2013 г.	Четвърто тримесечие на 2013 г.		
	Планиране и графици за експлоатация		Първо тримесечие на 2013 г.	Четвърто тримесечие на 2013 г.		
	Контрол на честотата на натоварване и резерви		Второ тримесечие на 2013 г.	Трето тримесечие на 2013 г.		
	Оперативно обучение					
	Изисквания и оперативни процедури при извънредни обстоятелства		Първо тримесечие на 2015 г.	Второ тримесечие на 2015 г.		
Балансиране	Трето тримесечие на 2012 г.	Четвърто тримесечие на 2013 г.				

Забелжка: Процедурите за управление на претоварването в сектора на газа не следват същия процес като другите мрежови кодекси. Такива процедури вече са били установени като част от Третия енергиен пакет в Регламент (ЕО) № 715/2009 и впоследствие са били актуализирани през 2012 г. чрез процедура на комитология.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на информация, предоставена от ACER.

50

Нашият одит установи четири причини, поради които този процес е бил бавен:

- а) **Липса на осъзната необходимост** на пазарите, които вече функционират задоволително. Заинтересованите страни на тези пазари не са склонни да преминат към нов набор от технически правила, а ползите от една по-голяма свързаност на европейските пазари не се извеждат като приоритет. Например, пазарният механизъм „в рамките на деня“ ELBAS³⁵ на общата електроенергийна борса на северните и балтийските държави технически не съответства на платформите за търговия „в рамките на деня“ в Централна Европа. Северните и балтийските държави членки не бяха склонни да се съгласят на общо европейско решение, което да се различава от ELBAS. Произтичащият от това дебат относно коя система да се използва в цяла Европа забавя свързването на пазарите;
- б) В третия енергиен пакет **липсва ясна времева рамка** или посочване на крайни срокове за подготвяне, одобряване или прилагане мрежови кодекси;
- в) Съществува **сложен процес** за разработването на кодексите между ЕМОПС и ACER. Решенията относно разработването на мрежовите кодекси се вземат чрез мнозинство на ОПС в рамките на ЕМОПС и на НРО в рамките на ACER. Това създава проблеми, защото макар ЕМОПС да са европейски органи с роля в развитието на вътрешния енергиен пазар, те също така представляват интересите на своите отделни членове. Това означава възможни конфликти на интереси за участниците и би могло да доведе до риска да се договорят решения с най-малък общ знаменател,

които не улесняват свързването на пазарите по оптимален начин;

- г) Специално за електроенергията, **Комисията не е стартирала и не управлява** в срок процеса на комитология.

51

Постигнато е ограничено ранно прилагане на мрежовите кодекси. За ранното прилагане на два мрежови кодекса ОПС и НРО от някои държави членки формираха регионални инициативи, а седем държави членки си сътрудничат за ранно прилагане на кодекса относно механизмите за разпределение на капацитет в газопреносни системи от 2012 г. насам³⁶.

Равнището на интегритет и прозрачност е различно за отделните механизми на търговия

52

Принципите на вътрешния енергиен пазар изискват енергията да се търгува на основавани на правила пазари, които са прозрачни. Както е описано по-горе, различните механизми на търговия имат различни степени на прозрачност (вж. точка 44). Именно в тази връзка през 2011 г. беше приет регламент на ЕС³⁷ относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (вж. **каре 4**).

35 За повече информация относно ELBAS, вж: <http://www.nordpoolspot.com/TAS/Intraday-market-Elbas/>.

36 Чешка република, Испания, Франция, Унгария, Полша, Португалия и Румъния.

37 Регламент (ЕС) № 1227/2011, допълнен с актовете за неговото изпълнение в средата на декември 2014 г.

Регламент относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар и ACER

Регламентът относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар, изпълняван от ACER, е система за мониторинг на пазарите за търговия на едро с енергия в Европа и е значителна нова отговорност на ACER в допълнение към възложените му такива в третия енергиен пакет. ACER поиска нова ИТ инфраструктура, инструменти за мониторинг и специализиран експертен опит.

- **Фазата на изпълнение** започна с приемането на регламента и завърши с влизането в сила на правилата за събиране на данни. ACER определи методологията, процедурите и ИТ инструментите за мониторинг на пазарите за търговия на едро с енергия, включително относно споделянето на данни с НРО и други органи на национално равнище и на равнище ЕС.
- В **оперативната фаза** ACER събира и анализира данни в четириетапен подход: наблюдение, предварително разследване на аномални събития, разследване на отделни случаи и изпълнение. ACER събира данни директно от участниците на пазара и от трети страни.

53

ACER и регулаторните органи от четири от шестте посетени за одита държави членки заявиха, че са напълно готови за изпълнението на Регламента относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар. Един НРО — в България, посочи, че тъй като в тяхната държава понастоящем няма енергийна борса, Регламентът относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар е неприложим.

54

Добре функциониращите борси имат вътрешни механизми за прозрачност, чието предназначение е да предотвратяват манипулации на пазара. Тези услуги биха могли да осигурят информация за ACER и регулаторните органи в рамките на Регламента относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар. По-малко прозрачните механизми, като търговията B2B и пазарите на излишни количества, все още нямат функциониращи механизми за надзор. В резултат на това, дори след като Регламентът относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар влезе изцяло в сила, рисковете от манипулиране на пазара и нередовен обмен на информация може да продължат да съществуват.

Въпреки постигнатия напредък в обединяването на пазарите в Европа, пълният ефект от вътрешния енергиен пазар върху цените все още не е постигнат

55

Третият енергиен пакет има еднакъв подход спрямо пазарите на електроенергия и на газ. Също така, разработените за двата пазара модели са сходни в това, че предвиждат достъп до енергия от няколко източника и съществуването на ценова конкуренция във всяка пазарна област (вж. точка 12).

56

За сравняване на ценовите равнища между държавите членки следва да се използват по-скоро цените на едро, а не тези на дребно, защото цените на дребно включват данъци, други допълнителни такси и отстъпки, които са различни в отделните държави членки. Средните цени, заплащани от домакинствата и предприятията се различават значително от цените на едро, вж. *приложение I*.

Констатации и оценки

57

Един от показателите за добре функциониращ вътрешен енергиен пазар може да бъде сравнително малките различия в цените на едро на енергия между съседни държави и в рамките на един регион. Значителните различия в цените на едро биха означавали, че потенциалните икономически ползи, които отворените пазари и капацитетът на междусистемните връзки биха могли да донесат, не са реализирани.

58

В някои държави членки цените на едро и дребно на енергията са регулирани и това може да има въздействие върху различията в цените между държавите членки (вж. точки 45 и 46).

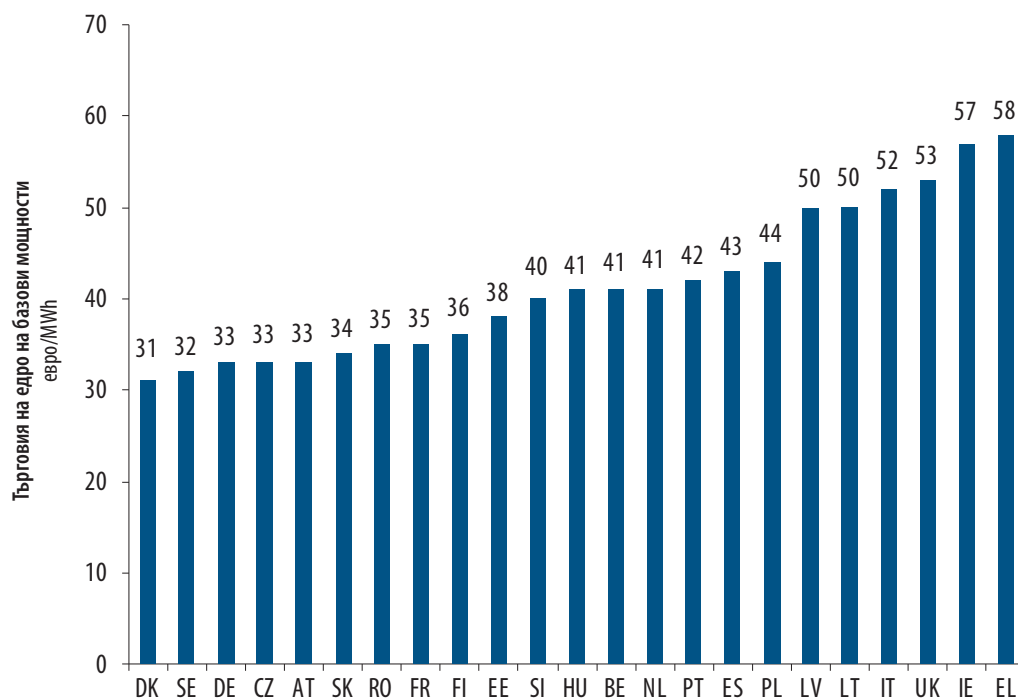
59

Не е постигнато сближение на цените на едро на електроенергията между отделните държави членки. Както е представено във **фигура 3**, цените на едро на електроенергията се различават значително в държавите от ЕС. Най-високата цена на едро е повече от 85 % по-висока от най-ниската³⁸. Съществени разлики могат да се забележат между някои съседни държави членки. Например, между Естония и Латвия или между Чешката република и Полша.

38 Подобен диапазон в цените на едро на електроенергията между най-високата и най-ниската цена има и през 2013 г. и през първото тримесечие на 2015 г.

Фигура 3

Сравнение на средните цени на едро при базово натоварване за електроенергия през 2014 г. в държавите членки, в които има борси



Забележка: Липсва информация за цените в България, Хърватия, Кипър, Люксембург и Малта.

Източник: Европейска сметна палата, въз основа на данни на Европейската комисия.

60

От пазарно-икономическа гледна точка, за да се осъществи на практика сближаване на цените, са съществени три условия:

- а) Държавите членки следва да се ангажират да осигурят развитието на либерализирани и конкурентни пазари (вж. точка 39);
- б) Използваните в държавите членки механизми на търговия да са съвместими отвъд националните граници. Ако една държава членка използва модел B2B, а друга е част от регионална борса, не е възможно ефективно свързване на пазарите (вж. точка 44); и
- в) Трябва да се осигури достатъчен капацитет на преносните мрежи през границите, но също така и в рамките на държавите членки.

61

Повечето държави членки, които използват някаква форма на борса като механизъм за търговия, участват в свързването на пазарите „ден напред“³⁹. Това обаче не е довело до пълно сближаване на цените на едро на електроенергията, тъй като тези държави членки не използват непременно еднакви механизми за търговия, а междусистемните връзки между държавите членки и вътре в тях са ограничени. Както е видно от **фигура 3**, ценовите разлики между тези държави членки остават.

62

Междусистемните връзки улесняват свързването на националните енергийни пазари, което на теория следва да окаже влияние върху цените на енергията, позволявайки трансгранично въздействие върху пазара. ЕС си е поставил за цел капацитетът на трансграничните електроенергийни междусистемни връзки да бъде най-малко 10 % от инсталираните мощности за производство на електроенергия в дадена държава членка⁴⁰ (вж. също така точка 75). Въпреки това постигането на 10 % капацитет на междусистемните връзки не винаги е имало за резултат сближаване на цените.

63

Процентът на междусистемна свързаност, необходим за действително постигане на сближаване на цените, варира поради потребностите на пазара и конкретните обстоятелства в държавите членки и съседните региони. Капацитетът на междусистемните връзки за постигане на сближаване на цените може да е много над 10 %, а в определени ситуации, особено между големи пазари, този капацитет може да е и по-малък. Например, според **таблица 5** междусистемният капацитет на Португалия е под 10 %, но както е видно от **фигура 3**, няма значителна разлика в цените в сравнение със съседна Испания. Други примери на взаимовръзката между сближаването на цените и определената цел за взаимосвързаност са дадени в **каре 5**.

39 Изключение правят Гърция, Ирландия и Полша.

40 Целта за междусистемна свързаност в размер на 10 % беше развита на Европейския съвет в Барселона през 2002 г. Той призовава всички държави членки да развият междусистемен капацитет, който до 2020 г. да бъде най-малко 10 % от инсталираните мощности за производство на електроенергия. Това означава, че всяка държава членка следва да разполага с електрически кабели, които позволяват най-малко 10 % от електроенергията, произведена от нейните електроцентрали, да се пренася отвъд националните ѝ граници до съседните държави.

Сближаване на цените на електроенергията и целта от 10 % за междусистемна електроенергийна свързаност

Естония и Латвия в момента имат междусистемен капацитет, който възлиза на приблизително 60 % от производствения капацитет на Естония и 33 % от този на Латвия. Следователно процентът на взаимосвързаността е доста над 10 %, но разликите в цените остават значителни.

Полша има значителен междусистемен капацитет със съседните си държави. Като изключим взаимосвързаността с държави, които не са членки на ЕС — Беларус и Украйна, междусистемният капацитет е 15 % от наличния производствен капацитет. Въпреки това, съществуващите междусистемни електропроводи, с обща мощност 5 GW, като цяло не могат да се използват за търговия поради ограничения, наложени от полския ОПС с цел справяне с непланирани енергийни потоци от Германия.

Тези непланирани енергийни потоци се дължат на големите производствени капацитети за електроенергия от вятърни турбини в Северна Германия и ограничения преносен капацитет в Германия. Тъй като електроенергията не може да бъде пренасяна в Германия, тя може да се „влее“ в мрежите на съседните държави, създавайки така наречените „кръгови потоци“. За справяне с тези потенциални потоци полския ОПС затваря за търговия с електроенергия целия капацитет от междусистемната връзка с Германия, освен една съвсем малка част.

Единствената изцяло функционираща междусистемна връзка, която оказва въздействие върху цената на електроенергията в Полша, е връзката **SwePol** с Швеция (600 MW), което представлява приблизително 1,6 % от общия национален наличен производствен капацитет за електроенергия в Полша (вж. **карте 7**).

64

Някои държави членки, независимо че са се ангажирали да изпълняват реформи, свързани с вътрешния енергиен пазар, все още не позволяват цените на енергията да се определят от динамиката на търсенето и предлагането. Регулирането на цените на едро на енергия се използва в една от държавите членки, обхванати от нашия одит, а в четири държави членки от одитната извадка се използват различни форми на регулиране на цените на дребно.

Пълното прилагане на целевия модел за газ може да има само ограничено въздействие върху средните цени на едро на газа

65

Целевият модел за газа предвижда необходимостта от търговия, основаваща се на разпределителни центрове (вж. точка 12). Досега само седем държави членки имат ценообразуване, основаващо се на разпределителни центрове⁴¹. В други държави членки търговията с газ се осъществява чрез използване на моделите B2B с ексклузивни договори за използване на газопроводите, в които производителите на газ се ангажират да доставят конкретни количества газ на фиксирана цена. Тази фиксирана цена след това е базата за цената на едро в дадената държава.

41 В момента трансгранична търговия с газ от разпределителен център към разпределителен център е възможна между Белгия, Германия, Франция, Италия, Нидерландия, Австрия и Обединеното кралство.

66

В дадена държава членка могат да се открият работещи паралелно механизми за търговия, основаващи се на разпределителни центрове и на принципа B2B. Например в Италия има газов разпределителен център и неговите доставчици са се ангажирали с четири отделни B2B договора. От друга страна, Естония и Латвия имат всяка от тях по един единствен източник на газ с B2B договори, които определят цената⁴².

67

Разпределителните центрове зависят от наличието на повече от един източник на доставка на газ, доставяан чрез междусистемни газопроводи или от други източници, например втечен природен газ. Развиването на конкурентна търговия в целия ЕС, основаваща се на разпределителни центрове, ще изисква значителни инвестиции в инфраструктура, за да се улеснят доставките на газ от алтернативни източници. Ако се очаква тези значителни инвестиционни разходи да бъдат възстановявани с течение на времето чрез увеличения на тарифите за мрежите, може да не е икономически обосновано в ЕС да се развива търговия, основаваща се на разпределителни центрове, особено като се има предвид, че средните цени, основаващи се на разпределителни центрове, са само 10 % по-ниски от средните B2B цени⁴³.

68

Освен това конкурентната търговия, основаваща се на разпределителни центрове, изисква достатъчно доставки от различни източници на газ. В същото време обаче, въпреки че наличието на няколко доставчици на газ от един и същ национален източник може да създаде конкуренция на маржове, не е задължително това да допринесе за сигурността на доставките, тъй като нарушенията на

доставките от този единствен национален източник биха могли да имат въздействие върху всички маршрути от него.

42 Някои държави използват определени хибридни системи. Например Полша има регулирани цени на едро и дребно за газ, но част от вноса и определени неизползвани капацитети след това се продават на борса. През четвъртото тримесечие на 2014 г. цената на газа на борса е била 26,2 евро за MW/h, докато регулираната цена е била 36 евро за MW/h. През 2013 г. само три процента от общата търговия с газ е осъществена на борсата.

43 Въз основа на информацията, предоставена от ACER, средната цена от разпределителен център през 2014 г. в седем държави членки, в които има разпределителни центрове, е 24,8 евро за MW/h, докато средната цена от внос по B2B договори през 2014 г. е 27,0 евро за MW/h (вж. **приложение II**). Диапазонът на цените между най-високата и най-ниската цена по B2B договори варира от 22,1 до 32,0 евро за MW/h и между 23,4 и 27,8 евро за MW/h за разпределителните центрове. Изчисляването на средната цена по B2B взема под внимание отстъпката със задна дата от 21 %, получена от Литва, както е описано в **каре 6**.

69

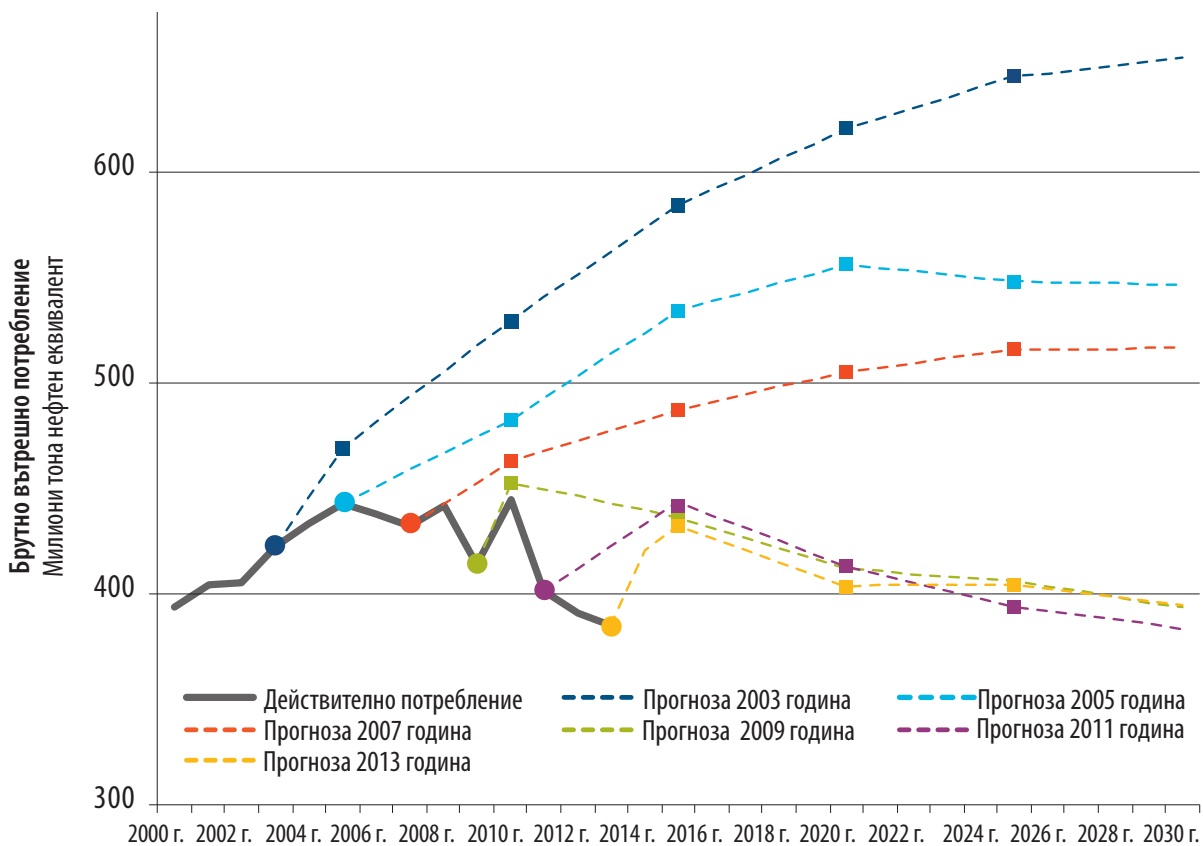
Всичко това трябва да се вземе предвид в контекста на значителната несигурност по отношение на бъдещото търсене на газ в ЕС. Между 2010 г. и 2013 г., както е показано на **фигура 4**, съвкупното търсене на газ в ЕС е намаляло с 14 % и дори собствените прогнози на Комисията предполагат, че няма вероятност търсенето на газ да се увеличи. Това прави потенциалните инвеститори внимателни към бъдещи ангажименти за инвестиции.

70

Комисията няма собствени функционални възможности за изготвяне на прогнози за търсенето на газ в ЕС; тя по-скоро използва прогнози, предоставени от външен изпълнител (вж. точка 83). **Фигура 4** показва също така, че Комисията постоянно надценява потреблението на газ през този период и трябва да възстанови надеждността на прогнозите, които използва.

Фигура 4

Потребление на газ в ЕС-27 в периода 2000—2013 г. и прогнози на Комисията до 2030 г.



Забележка: Всички прогнози са за потреблението в ЕС-27 през петгодишни интервали (2005 г., 2010 г., 2015 г. и т.н.). Последните данни от Евростат за действителното потребление на газ са за 2013 г.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на двугодишните енергийни прогнози на Евростат и Европейската комисия, публикувани между 2003 г. и 2013 г.

71

Съществуват алтернативни начини за въвеждане на конкуренция на газовите пазари, които, въпреки че нямат напълно функциониращо, конкурентно, основаващо се на разпределителни центрове ценообразуване, биха увеличили сигурността на енергийните доставки. Това би могло да се направи чрез осигуряване на алтернативен източник, който би оказал влияние върху цената, предлагана от друг доставчик на газ. Терминалът за втечен природен газ в Литва е пример как би могъл да се постигне такъв ценови ефект, като същевременно се осигурява наличието на алтернативна доставка в случай на нарушения в доставките, засягащи газопроводите в Балтийския регион. Вж. **каре 6**.

Каре 6

„Независимост“: терминалът за втечен природен газ в Klaipeda, Литва

Плаващият терминал за втечен природен газ „Независимост“ е монтиран в пристанище Klaipeda през ноември 2014 г. Той представлява плавателен съд-терминал, собственост на Норвегия и нает от Литва за период от 10 години с право на последващо закупуване от Литва. Терминалът, който има капацитет да доставя 3,8 млрд.м³ газ годишно, значително е повишил сигурността на литовските газови доставки и конкуренцията между доставчиците на газ в целия регион.

Според литовския НРО, след приключването на основните строителни работи за терминала за втечен природен газ през 2014 г., другият доставчик на газ за Литва е намалил с 21 % вносната цена на газа о около 28,6 евро за MW/h още преди пълното пускане в експлоатация на терминала.



© Терминал за ВПГ Ноъgh

Снимка 1 — Пристигане на плаващия терминал „Независимост“ в пристанище Klaipeda

Като цяло енергийната инфраструктура в Европа все още не е пригодена за функциониране на напълно интегрирани пазари и поради това в момента не осигурява реална сигурност на енергийните доставки

72

Подходящата инфраструктура е същото толкова необходима за функционирането на вътрешния енергиен пазар, колкото и пазарните структури и ефективното регулиране. В този раздел на доклада се:

- а) прави оценка дали енергийната инфраструктура в ЕС понастоящем е проектирана така, че да съдейства за развитието на вътрешния енергиен пазар;
- б) прави оценка дали инфраструктурата е развита въз основа на цялостна оценка на потребностите; и
- в) разглежда сътрудничеството, което е необходимо за реализирането на инфраструктурни проекти.

Инфраструктурата в рамките на много държави членки, както и между тях, все още не е пригодена за изграждането на вътрешен енергиен пазар

Енергийната инфраструктура в една държава членка може да окаже влияние върху енергийните пазари в други държави членки

73

На практика характеристиките на енергийната инфраструктура в дадена държава членка може да доведат до пречки пред потока от електроенергия и газ между съседните и други държави членки. Забелязахме такива ситуации по време на одита в следните отношения:

- а) **недостатъчен абсорбиращ капацитет.** Този проблем може да се появи, когато инфраструктурата в дадена държава членка няма достатъчен капацитет, за да позволи внос и износ между съседните национални пазари. Това се случва, когато националните преносни мрежи са претоварени или когато електроенергийните мрежи нямат необходимата честота, или газопреносните системи нямат свободен капацитет и/или налягане. Вж. примерите в **каре 7**;

Каре 7

Примери за недостатъчен абсорбиращ капацитет на националната преносна инфраструктура

Междусистемната връзка SwePol между Полша и Швеция с инсталирана мощност 600 MW, пусната в експлоатация през 2000 г., не се използва в пълния ѝ капацитет, независимо от значителните разлики в цените на едро на електроенергията между пазарите на двете държави членки. Според полския ОПС, инфраструктурата за пренос на електроенергия в северната част на Полша няма достатъчен капацитет да получава това количество електроенергия в Полша и да го разпределя в рамките на националната мрежа. През 2014 г. капацитетът, предлаган на пазара, варира между 273 MW и 424 MW, което е значително по-малко от максималния капацитет на междусистемната връзка.

Естония има газови междусистемни връзки с трети държави и с Латвия и налягането в нейната система се осигурява от помпени станции в Латвия. Между Естония и Финландия се планира нов подводен газопровод. За да преминава газ по този газопровод, налягането на газа в естонската система ще трябва да се увеличи чрез строителството на помпена станция в Естония или чрез модернизирани на латвийската помпена станция.

б) **недостатъчен капацитет за транзитен пренос на енергия.** Някои държави членки са станали или се очаква да станат така наречените „коридори за пренос на енергия“. Те са разположени между държави членки, които са богати на енергия и биха могли да изнасят газ или електрическа енергия на конкурентни цени, и държави членки, които ще се възползват от този поток. Транзитният пренос на енергия през

държава членка изисква капацитет, който не се използва изцяло от вътрешното търсене. Някои транзитни държави нямат такъв капацитет и това може да доведе до претоварване, вж. примерите в **каре 8**. Обратният проблем може да възникне, когато газопродоводите са запазени чрез дългосрочни договори за транзит и не са на разположение за вътрешна употреба (вж. точка 111).

Каре 8**Предизвикателства, свързани с транзитния пренос на енергия**

Швеция е транзитна държава за пренос на електроенергия от Норвегия за Финландия, Дания, Германия и Полша. Тя е инвестирала в междусистемни връзки, които улесняват този поток. Вътрешното претоварване в Швеция обаче не е позволявало стабилен износ за Дания. Затова през 2011 г., след иск от Дания до Европейската комисия, Швеция реорганизира пазара си на електроенергия в четири зони за търговия. Това е спомогнало за установяване на областите на претоварване, което след това е довело до подсилване на мрежата.

Франция ще трябва да действа като транзитна държава за преноса на газ между Иберийския полуостров и останалата част на Европа. Това обаче няма да е възможно в момента поради съществуващите пазарни условия, претоварването на мрежата в Южна Франция и проблемите, свързани с газовите потоци между Северна и Южна Франция.

Подобна е ситуацията и в електроенергийния сектор — освен ограниченото наличие на физически връзки между Испания и Франция, друга важна пречка пред интегрирането на Испания и Португалия към вътрешния енергиен пазар е необходимостта от укрепване на вътрешните системи на електропреносната мрежа както в Испания, така и във Франция, тъй като в противен случай няма да е възможно да се пренася електроенергия между Иберийския полуостров и Централна Европа.

Остават пропуски в трансграничната инфраструктура между държавите членки

74

Проблемите с капацитета на трансграничните междусистемни връзки стават очевидни с увеличаването на търсенето на търговия с енергия между държавите членки. Няма единен изчерпателен анализ на състоянието на пропуските на трансграничната инфраструктура в ЕС (вж. точка 82). Независимо че няма такава оценка на стратегическите потребности, на равнище ЕС са определени цели за електроенергийни и газови междусистемни връзки.

75

Целта от 10 % междусистемна електроенергийна свързаност⁴⁴

е поставена от Европейския съвет през 2002 г.⁴⁵. Въпреки това все още има държави членки, които имат малко или нямат електроенергийни междусистемни връзки със съседните си държави, и към юни 2015 г. 12 държави членки са под целта от 10 %, вж. **таблица 5**. Както е посочено в точка 62, постигането на целта от 10 % междусистемна свързаност не означава непременно, че е постигнато сближаване на цените на пазарите на електроенергия на съседни държави членки.

44 Коефициентът на междусистемна свързаност се изчислява като се сравняват инсталираните мощности за производство на електроенергия с общия капацитет на междусистемна електроенергийна свързаност на дадена държава членка. Съществуват различни тълкувания за това дали производството на електроенергия следва да се изчислява според инсталираните мощности или според реално използваните мощности.

45 Закljučения на председателството: заседание на Европейския съвет в Барселона от 15—16 март 2002 г., SN 100/1/02 REV 1.

Таблица 5

Коефициенти на междусистемна електроенергийна свързаност на държавите членки на ЕС през 2014 г.

Над 10 % коефициент на междусистемна електроенергийна свързаност	
Държава членка	%
Люксембург	245
Хърватия	69
Словения	65
Словакия	61
Дания	44
Финландия	30
Унгария	29
Австрия	29
Швеция	26
Нидерландия	17
Белгия	17
Чешка република	17
България	11
Гърция	11
Германия	10
Франция	10

Под 10 % коефициент на междусистемна електроенергийна свързаност	
Държава членка	%
Ирландия	9
Италия	7
Португалия	7
Румъния	7
Обединено кралство	6
Естония	4
Латвия	4
Литва	4
Испания	3
Полша	2
Кипър	0
Малта	0

Забележка: трите балтийски държави се считат за регион, въпреки че поотделно изпълняват целта от 10 %.

Източник: Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Пътят към целта от 10 % междусистемна електроенергийна свързаност“.

Констатации и оценки

76

Някои държави членки, като например Кипър, са истински острови за електроенергията, от които е много сложно да бъдат развивани междусистемни връзки. Някои държави членки имат нисък коефициент на взаимна свързаност, защото ограничават развиването или използването на междусистемни връзки, вж. **каре 5**.

77

Правилото N-1 за газ⁴⁶, въведено през 2010 г. с Регламента за сигурността на доставките на газ, има за цел да се осигури съществуването на алтернативни доставчици на газ на всеки пазар. Това правило трябваше да бъде изпълнено до декември 2014 г. Преценката дали дадена държава членка спазва това правило се основава на изчисление, при което се сравнява значението на най-големия входен пункт на газ със значението на всички останали входни пунктове към тази държава членка взети заедно. Възможно е правилото N-1 да бъде изпълнено на регионално равнище, ако съответните държави членки установят съвместна оценка на риска, съвместен превантивен план за действия и съвместен план за действия при извънредни ситуации. Според Комисията, въз основа на данните, предоставени от държавите членки до декември 2014 г., шест от 26-те държави членки с входни пунктове за газ в ЕС не са изпълнили правилото N-1⁴⁷.

78

За да се изпълни правилото N-1, към някои съществуващи газопроводи е инсталиран капацитет за реверсивно подаване. От шест държави членки, включени в одита, четири⁴⁸ са оборудвали една или повече газови междусистемни връзки с капацитет за реверсивно подаване, така че газът да може да тече и в двете посоки. Този капацитет за реверсивно подаване обаче не е имал почти никакъв ефект върху функционирането на газовите пазари,

тъй като е предназначен преди всичко за използване по време на нарушения на доставките.

79

Подобно на целта от 10 % за електроенергията, правилото N-1 е с ограничена полза за анализиране на потребностите от газова инфраструктура, защото когато алтернативният входен пункт осигурява газ от същия национален източник като най-големия входен пункт, не е задължително да се увеличи конкуренцията и има малко въздействие върху сигурността на енергийните доставки. Например, въпреки че във Финландия и Латвия има повече от един входен пункт във всяка една от страните, в действителност те остават зависими от един единствен доставчик на газ, защото газът, който влиза в тези пунктове идва от същия национален източник.

80

Поради факта, че строителството на газова инфраструктура често изисква значителни инвестиции, изграждането на междусистемни газопроводни връзки с няколко доставчика не винаги е икономически обосновано (вж. също точки 67 и 69). На този фон някои държави членки търсят относителните предимства на алтернативни подходи към развиването на своите газови пазари, като например инсталиране на терминали за втечен природен газ. Държави, в които се планират или са в процес на приключване проекти за терминали за втечен природен газ, са Литва (вж. **каре 6**), Полша, Естония, Финландия, Швеция и Хърватия.

81

Въпреки това някои държави членки продължават да обмислят амбициозни промени в своите газови системи, включително строителство на нова инфраструктура с оглед създаване

46 Критерият N-1 е въведен с Регламент (ЕС) № 994/2010 относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ през октомври 2010 г. Това правило, основаващо се на примера от електроенергийния сектор, задължава държавите членки, които зависят от един единствен газопровод за внос, подземно газохранилище за съхранение или друг вид основна инфраструктура, да осигурят задоволяване на търсенето в изключително студени дни, дори ако главната инфраструктура за внос не функционира.

47 SWD(2014) 325 окончателен от 16 октомври 2014 г., „Работен документ на службите на Комисията. Доклад за прилагането на Регламент (ЕС) 994/2010 и неговия принос за солидарност и готовност за прекъсване на доставките на газ в ЕС“. Шестте държави членки са: Швеция, Литва, България, Гърция, Словения и Люксембург. За три от тях — Люксембург, Словения и Швеция, е допуснато изключение съгласно член 6, параграф 10 от Регламента.

48 С изключение на Естония и Швеция.

49 Според българския Статистически институт потреблението на газ е намаляло от 3 218 млрд. кубични метра (bcm) през 2011 г. до 2 840 bcm през 2014 г.

Констатации и оценки

на разпределителни центрове за газ. Например, въпреки намаляващото вътрешно потребление на газ⁴⁹ България и Полша се подготвят за създаването на разпределителни центрове за газ.

Не съществува цялостна оценка на потребностите на равнище ЕС, която да служи като основа за определяне на приоритетите за инвестиции в енергийна инфраструктура в ЕС

Липсва цялостна оценка на нуждите от инфраструктура на ниво ЕС

82

Необходима е цялостна оценка на потребностите от инфраструктура на равнище ЕС, която да осигурява информация при взимането на решения за развитието на вътрешния енергиен пазар и сигурността на енергийните доставки и други политически ангажменти на ЕС, за които енергийният сектор има важна роля, особено свързаните с действията по климата. Освен това, предвид потребностите от значителни инвестиции в енергийна инфраструктура в целия ЕС, такава оценка е от изключително значение също и за информираното вземане на решения относно насочването на ограничените средства на ЕС и другите налични финансови средства. Комисията не е разработила такъв цялостен план, който да включва елементи от политиките на равнище ЕС в един дългосрочен план за развитие на преносната инфраструктура.

83

Задължителен елемент за осигуряване на информация за такава цялостна оценка би бил един усъвършенстван модел за развитие на пазарите, който да може да прави прогнози за потребностите от инфраструктура при

различни сценарии на политиките и пазара, в т. ч. стабилен набор от сценарии по отношение на търсенето (вж. точка 70). Понастоящем Комисията няма собствен инструмент за моделиране и не разполага с достъп до такъв инструмент в ACER. До момента Комисията използва моделиране на енергийния пазар от външен изпълнител, докато ACER разчита на моделирането на ЕМОПС за електроенергия и ЕМОПС за газ.

84

Липсата на такава оценка на потребностите като основа за насочване на средствата на ЕС би могло да доведе до финансиране в рамките на ЕС на проекти, които не са необходими за посрещане на очакваното търсене на енергия или имат ограничен потенциал за реализиране на ползи от гледна точка на сигурността на енергийните доставки. Например, въпреки че капацитетът на терминала за втечен природен газ в Klaipeda (вж. **каре 6**) е достатъчен да покрие намаляващото търсене на газ на трите балтийски държави⁵⁰, в плана ВЕМІР е включен допълнителен регионален терминал за втечен природен газ в региона около източния бряг на Балтийско море, който да бъде изграден във Финландия или Естония⁵¹ (вж. **каре 9**), и той е в списъка на проектите от общ интерес (вж. **каре 12**).

Инструментите за планиране, използвани за осигуряване на информация при инвестиционното планиране, имат ограничения

85

При отсъствието на цялостна оценка Комисията е разчитала на редица по-специфични инструменти за планиране на инфраструктурата:

- списъци на проекти от общ интерес (ПОИ) (вж. анализа в точка 103);

50 Според статистическите данни на ЕВРОСТАТ общото търсене на природен газ на Естония, Латвия и Литва е намаляло от 5,6 bcm годишно през 2010 г. до 4,6 bcm през 2014 г.

51 Споразумение, постигнато през ноември 2014 г. между министър-председателите на Финландия и Естония, предвижда строителството на по-голям регионален терминал за втечен природен газ към Финландия и по-малък за местна употреба в Естония. Ако финландският проект не напредва по график, Естония си запазва възможността да построи регионалния терминал.

- десетгодишни планове за развитие на мрежите.

86

Въпреки че дават обща представа за инвестициите, планирани от националните ОПС за електроенергия и газ, десетгодишните планове за развитие на мрежите не представят пълна картина на инвестициите от гледна точка на политиката и потребностите от развитие на пазара на равнище ЕС, защото:

- Те не се основават на цялостна оценка на ниво ЕС, отчитаща различни цели на политиката на ЕС;
- Те не вземат предвид бъдещите инвестиции в инфраструктура, планирани от частни субекти и бъдещото производство на енергия;
- Националните регулаторни органи нямат съществени функции по отношение на оценката на предложенията за десетгодишните планове за развитие на мрежите;
- Те не винаги са съгласувани с националните планове за инвестиции в енергийна инфраструктура. ACER е установил 51 национални проекта в десетгодишния план за развитие на мрежите от 2012 г. на ЕМОПС за електроенергия, които не са били включени в националните планове за развитие⁵².

87

Комисията признава, че уведомлението на държавите членки до Комисията относно съществуващия и планирания капацитет за пренос на електроенергия често не съответстват на десетгодишните планове за развитие на мрежите. Затова Комисията не е в състояние да направи окончателни заключения и подходяща оценка на бъдещите несъответствия между енергийната инфраструктура

и потенциала ѝ за задоволяване на търсенето⁵³. ACER, която наблюдава тяхното изпълнение, изрази загриженост относно редица практически въпроси, свързани с десетгодишните планове за развитие на мрежите⁵⁴.

Разработването на трансгранична инфраструктура изисква сътрудничество между съседни държави членки

88

Необходими предварителни условия за осъществяването на трансгранични инфраструктурни проекти са функциониращо регионално сътрудничество и взаимно разбиране за нуждите от развитие. На практика обаче инициативите за трансгранични проекти могат да се изправят пред редица предизвикателства, включително липса на осъзната необходимост от проектите от едната или и от двете страни, трудности при получаването на всички разрешителни за планиране, както и справедливо финансиране на проектите за енергийна инфраструктура и разпределяне на разходите между страните, които често са високи. Независимо от това има няколко примера на ефективно сътрудничество в ЕС, които са поставили основите за развиване на обща инфраструктура и развитие на пазара.

Появява се регионално сътрудничество в енергийния сектор

89

В областта на енергетиката регионалното сътрудничество, в което участват две или повече държави членки, е резултат от политически или технически инициативи.

52 Становище № 8/2014 на ACER.

53 Работен документ на службите на Комисията „Инвестиционни проекти в областта на енергийната инфраструктура“, придружаващ документа Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Напредък в завършването на вътрешния енергиен пазар“ (SWD(2014) 313 окончателен от 13.10.2014 г., стр. 4).

54 В своето становище № 16/2014 ACER изразява загриженост относно десетгодишните планове за развитие на мрежите, особено по отношение на ограничената наличност на данни, представянето на преносния капацитет на мрежата, използването на анализ на разходите и ползите за всички инвестиции в преносната мрежа и липсата на достатъчно яснота по отношение на описанията на някои инвестиции.

55 На 4 март 2015 г. беше подписана съвместна декларация между председателя на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер, президента на Франция Франсоа Оланд, министър-председателя на Испания Мариано Рахой и министър-председателя на Португалия Педру Пасуш Коелю за договаряне на начините за засилване на връзките между Иберийския полуостров и останалата част от енергийния пазар на ЕС.

90

Сред **политическите инициативи** забележителен пример понастоящем е Планът за действие относно взаимосвързаността на балтийския енергиен пазар (BEMIP), вж. **каре 9**. Друга регионална инициатива се появява под формата на форум в областта на енергетиката на Югоизточна и Централна Европа. Съществуват и съвместни политически ангажменти за развиване на инфраструктурата като декларацията от Мадрид⁵⁵, инициативи за регионално сътрудничество като CORESO⁵⁶ и групи по въпросите на сигурността на енергийните доставки като Балтийско-финландската група за координация по природния газ. Тези групи, често инициирани с участието на Комисията, в много случаи биват официализирани чрез споразумения на високо политическо равнище между държавите членки. Понякога те се разширяват до споразумения за конкретни проекти, например наскоро откритата електроенергийна връзка между Испания и Франция (вж. **каре 10** и точка 93).

91

Инициативи за техническо сътрудничество са преди всичко тези, започнати в рамките на CEER⁵⁷ и ACER, като групите, разглеждащи изготвянето на мрежови кодекси (вж. също така **приложение III**). Тези групи могат също така да доведат до създаването на нови форми на регионално сътрудничество като регионални инициативи за координиране на сигурността⁵⁸.

56 CORESO (координация на операторите на електроенергийните преносни системи), първият регионален технически координационен център за електроенергия, който събира заедно няколко ОПС от Франция, Белгия, Германия, Италия и Обединеното кралство.

57 CEER — Съвет на европейските енергийни регулатори: базирана в Брюксел НПО, която се стреми да представя интересите на НРО в процеса на развитие на вътрешния енергиен пазар.

58 Участието на организациите на държавите членки в инициативите за регионално сътрудничество се различава значително. Например шведският НРО участва във всички работни групи и инициативи на ACER за ранно приемане. Също така шведският ОПС за електроенергия участва в различни инициативи за регионално сътрудничество и в групите за ранно прилагане на мрежовите

Каре 9

Какво представлява Планът за действие относно взаимосвързаността на балтийския енергиен пазар (BEMIP)?

Планът за действие относно взаимосвързаността на балтийския енергиен пазар (BEMIP) е одобрен от държавните ръководители на Литва, Полша, Латвия, Дания, Естония, Швеция, Финландия и Германия и от председателя на Европейската комисия на 17 юни 2009 г.

Целта на плана BEMIP е интегрирането на Естония, Латвия и Литва в европейските енергийни пазари, за да се сложи край на статута им на енергийни острови и да се либерализират техните енергийни пазари, с цел те да се подготвят за присъединяване към общата борса за електроенергия. Планът също така включва редица инфраструктурни проекти, като се започне от датски вятърни паркове в Северно море до развитието на газопреносната мрежа в Естония. Междусистемната връзка „EstLink2“ между Естония и Финландия, която е включена в BEMIP, е построена с финансовата подкрепа на ЕС и вече е оказала въздействие върху пазара на електроенергия в Естония (вж. **каре 13**).

BEMIP е все още в процес на изпълнение. Например, цените на дребно на газа и електроенергията все още са регулирани в Литва и някои инфраструктурни проекти не са реализирани, като например регионалният балтийски терминал за втечен природен газ, който се предвижда да бъде построен във Финландия или Естония.

92

Комисията насърчава сътрудничеството между държавите членки в областта на инфраструктурата и се стреми да разпространява това, което счита за добра практика по ВЕМІР, в други региони като Югоизточна Европа и Иберийския полуостров. По отношение на последното, това е обявяването и договарянето на най-високо политическо равнище неотдавна на сътрудничеството в енергийния сектор между Франция, Португалия и Испания.

93

През периода 2007—2013 г. Комисията също така определи четирима координатори с цел улесняване на споразуменията между държавите членки за строителство на конкретни елементи от трансгранична инфраструктура⁵⁹. Работата на координатора за разширяване на енергийните междусистемни връзки между Франция и Испания включваше взаимодействие с националните и местните политици и заинтересовани страни и установяване на необходимостта от технически решения. Това допринесе за определянето на проект за междусистемна връзка за електроенергия, която впоследствие беше построена с помощта на средства от ЕС⁶⁰ (вж. **каре 10**).

Трансграничното разпределяне на разходите е сложно

94

Трансграничните енергийни проекти включват инфраструктура, която се строи в най-малко две държави членки. Разпределянето на разходите за строителството на такива проекти е сложен процес, като участващите държави членки се стремят да се уверят, че направените от тях разходи са съизмерими с бъдещите ползи, които се очакват. Сложността възниква особено при проекти, в които участват повече от две държави членки, и/или когато не е ясно как и за кого се очаква да бъдат бъдещите ползи.

кодекси. В България обаче, към момента на одита двата ОПС в България не участват в никакво регионално сътрудничество или групи за ранно прилагане.

- 59 Останалите проекти, за които бяха определени координатори, са „Връзка Полша — Литва“, „Набуко“ и „Свързване на офшорни вятърни мощности в Дания, Германия и Полша“.
- 60 Rapport du Coordonnateur Europeen, Mario Monti, Projet d'Interet Europeen EI 3, „Interconnexion électrique France - Espagne“, Брюксел, септември 2008 г.

Проект за междусистемна връзка за електроенергия между Испания и Франция

Проектът за **междусистемна връзка за електроенергия между Испания и Франция** включваше строителството на връзка високо напрежение за 2000 MW между двете държави. Междусистемната връзка с дължина 64,5 km включва 33,5 km във Франция, 31 km в Испания и пресича Пиренеите чрез тунел от 8,5 km.

Нуждата от тази междусистемна връзка е установена през 1978 г., а техническите проучвания са извършени от 1998 г. до 2006 г. Със съдействието на европейския координатор през 2007 г. и 2008 г., решението за разработването на проекта е взето през юни 2008 г., когато френското и испанското правителство подписват споразумение. Разходите за проекта са разпределени поравно между Франция и Испания, с вноски, направена от ЕС. Строителството започва през септември 2011 г., а техническите дейности приключват през декември 2014 г. Междусистемната връзка трябваше да влезе в експлоатация през юни 2015 г., но към 30 юни 2015 г. това все още не беше станало.

Стойността на проекта е 721 млн. евро, от които 225 млн. евро са предоставени от ЕС. Прокарването на междусистемната връзка под земята през Пиренеите увеличи стойността 10 пъти спрямо очакваните разходи за наземен кабел. Това беше сметено за необходимо предимно поради специфични екологични съображения и се определя като изключително решение за набор от изключителни проблеми на това местоположение. Връзката удвои коефициента на междусистемните връзки на Испания от 3 % на 6 % и увеличи коефициента на междусистемните връзки на Франция от 10 % на 11 %.



© RTE, Philippe Grollier

Снимка 2 — Секция от междусистемния кабел за постоянен ток с високо напрежение, монтиран в тунела под Пиренеите

95

Трансграничното разпределяне на разходите е от значение в рамките на разпределянето на средствата от ЕС по Механизма за свързване на Европа. Регламентът за TEN-E изисква решението за разпределянето на разходите да се вземат от НРО на съответните държави членки. Ако заявителите на проекти в държавите членки желаят да кандидатстват за финансиране по МСЕ, но НРО не могат да постигнат съгласие в шестмесечен срок, тогава те могат да отнесат случая до ACER, за да получат решение за уреждане на въпроса (вж. примера в **каре 11**). Този процес има следните недостатъци:

- а) търсенето на споразумение между НРО и след това получаването на решение от ACER отнема време, което може да отнеме до една година;
- б) някои страни са критично настроени към използваната методология.

Получаването на разрешителни може да е проблематично и да води до забавяния

96

Трансграничните проекти често са изправени пред опозиция на местно равнище, тъй като на такива проекти се гледа като на причиняващи нарушения в местните дейности и същевременно носещи малко или никакви ползи за местното население. В този контекст получаването на разрешителни за планиране на местно равнище често е дълъг и сложен процес и върху това акцентираха ОПС и регулаторните органи по време на одита като важна причина за забавянията на изпълнението на инфраструктурни проекти. Комисията отчита, че тези забавяния пречат на около 50 % от икономически жизнеспособните електроенергийни проекти да бъдат реализирани до 2020 г.⁶¹.

61 2020 COM(2010) 677.

Карта 11

Разпределяне на разходите по проекта за трансгранична междусистемна връзка LitPol

Проектът LitPol включва строителство на междусистемна връзка за електроенергия между Полша и Литва с цел намаляване на изолацията на трите балтийски държави от енергийния пазар на Европейския съюз. За работите по проекта на територията на Литва литовският НРО твърди, че Швеция следва да участва с 47 млн. евро заради ползите, които според твърденията му Швеция ще получи в резултат на проекта. Нито НРО, нито ОПС на Швеция са съгласни с искането на литовския НРО за финансово участие, като са изложили своите аргументи пред ACER, когато ACER е била призована да реши въпроса. ACER се съгласява с Швеция, като за целите на финансиране по МСЕ определя, че Литва е единствената облагодетелствана от проекта държава и че Швеция не следва да финансира проекта. Това решение впоследствие дава възможност на литовския ОПС да кандидатства за финансиране по МСЕ (вж. **таблица 6**). Приключването на процеса на вземане на решение е отнело почти 1 година.

97

Целта на Регламента за TEN-E от 2013 г. е да реши тези проблеми, като:

- а) въвежда общ срок от 3,5 години за процедурите по предоставяне на разрешения;
- б) задължава държавите членки да оптимизират своите процедури за получаване на екологични разрешения;
- в) задължава държавите членки да консолидират до ноември 2013 г. правомощията за предоставяне или координиране на разрешения в един единствен орган, обслужване на едно гише. Към юни 2015 г. всички държави членки са създали обслужване на едно гише и, с изключение на една държава, са публикували ръководства относно предоставянето на разрешения⁶². Обслужването на едно гише е нова инициатива и все още е твърде рано да се прецени дали е ефективно.

98

Европейският координатор, който работи по междусистемната връзка между Франция и Испания (вж. **каре 10**), отбелязва, че опозицията срещу инфраструктурни проекти от местните общности се решава най-добре чрез пряка комуникация на местно равнище, която разяснява ползите от допълнителните междусистемни връзки, особено за потребителите. Като цяло, повишаването на осведомеността на потребителите за това как работят енергийните пазари би могло да доведе до интелигентно потребителско поведение и по-добро приемане на такива проекти за междусистемни връзки.

Финансовата подкрепа от бюджета на ЕС в областта на енергийната инфраструктура само частично е подпомогнала вътрешния енергиен пазар и сигурността на енергийните доставки

99

В периода 2007—2013 г. ЕС е заделил 3,7 млрд. евро за инвестиции в енергийната инфраструктура и още 7,35 млрд. евро са предвидени за периода 2014—2020 г.⁶³. Въпреки че това е значително по размер финансиране, то покрива само приблизително 5 % от очакваните нужди от инвестиции в инфраструктура, набелязани в десетгодишните планове за развитие на мрежите за електроенергия и газ. Ето защо наличните средства от ЕС трябва да се използват стратегически, за най-важните проекти, въз основа на оценка на стратегическите потребности (вж. точка 83).

62 Съгласно информацията, предоставена на Комисията от държавите членки.

63 Тази сума изключва бъдещата подкрепа за енергийна инфраструктура от Европейския фонд за стратегически инвестиции, който предвижда 16 млрд. евро гаранции от бюджета на ЕС.

ЕС разполага с няколко инструмента за финансиране за подкрепа на проекти в областта на енергийната инфраструктура, но вътрешният енергиен пазар не е основна цел на нито един от тях

- списък на проекти, подходящи за подпомагане от Европейската енергийна програма за възстановяване;
- списък на проекти, подходящи за подпомагане от Европейския фонд за стратегически инвестиции.

Недостатъчното определяне на приоритети по отношение на проектите намали ефективността на финансирането от ЕС за енергийна инфраструктура

100

Тъй като средствата на ЕС за финансиране на енергийна инфраструктура са ограничени, наличието на някакви начини за определяне на приоритетните проекти е важно. Въпреки че няма оценка на потребностите на равнище ЕС, Комисията използва няколко списъка от конкретни проекти като начин за определяне на приоритетните инвестиции от бюджета на ЕС и за установяване на проектите, които отговарят на условията за финансиране:

- списък с ПОИ по регламентите за TEN-E;
- списък на особено важните проекти от общ интерес, представени в стратегията за енергийна сигурност от 2014 г.;

101

Списъкът с ПОИ по регламентите за TEN-E беше изготвен на два етапа:

- a) първоначалният списък с ПОИ е изготвен през 2006 г. Той включва 550 проекта от европейски интерес във всички държави членки по това време, но без ясни насоки кои проекти са приоритетни за финансиране от ЕС (вж. **каре 12**);

Как може един енергиен инфраструктурен проект да получи статут на ПОИ?

Понятието ПОИ съществува от началото на програмата за трансевропейските мрежи. ПОИ следва да могат да се възползват от по-бързи и по-ефективни процедури за предоставяне на разрешения и по-добър регулаторен режим.

Съгласно действащия Регламент за TEN-E ПОИ се идентифицират в рамките на „приоритетни коридора“. Процесът на подбор на проекти, които да бъдат включени в списъка с ПОИ, е изграден върху десетгодишните планове за развитие на мрежите, разработени от ЕМОПС за газ и ЕМОПС за електроенергия. За да бъде включен в списъка, проектът трябва да предлага значителни ползи за най-малко две държави членки, да допринесе за интегрирането на пазарите и да насърчава конкуренцията, да подобрява сигурността на доставките и да намалява емисиите на CO₂.

- б) Регламентът за TEN-E от 2013 г.⁶⁴ установява рамка за определяне на приоритетите за инвестиции в енергийна инфраструктура чрез определяне на дванадесетте приоритетни коридора⁶⁵. Регламентът също така предоставя насоки относно идентифицирането и изпълнението на ПОИ. Списъкът с ПОИ по този регламент включва 248 проекта, от които 132 са за електроенергийна инфраструктура и 107 за газова инфраструктура⁶⁶. Списъкът с ПОИ по този регламент включва по-малко проекти, отколкото списъка с ПОИ от 2006 г. Комисията обаче няма право да класира проектите в рамките на всеки приоритетен коридор, съгласно член 4, параграф 4 на Регламента за TEN-E;
- в) списъкът с ПОИ се актуализира на всеки две години и следващата актуализация предстои през ноември 2015 г.

102

През 2014 г. беше изготвен списък с още 33 проекта в Европейската стратегия за енергийна сигурност,⁶⁷ в която те се определят като „критично важни ПОИ“. Той включва около 25 проекта в газовия сектор и само 6 в електроенергийния сектор, с очаквани разходи в размер на около 17 млрд. евро. Комисията счете тези проекти за много важни за подобряване сигурността на доставките и за по-добро свързване на енергийните пазари в краткосрочен и средносрочен план.

103

Всички тези списъци са изготвени без ясна, основна, аналитична оценка кои проекти следва да са приоритетни, за да се даде възможност на ЕС да постигне целите на своята енергийна политика (вж. точка 82). Използването на такива списъци като основа за вземане на решения относно финансирането от ЕС поражда редица рискове и ако Комисията възнамерява да продължи да използва такива списъци като средство за определяне на инвестиционните приоритети, тя трябва да има предвид рискове като следните:

- а) даден списък може да включва толкова много проекти, че идеята списъкът да представлява приоритетни проекти да бъде сериозно подкопана, тъй като по този начин той не се фокусира върху малкия брой проекти, които са насочени към най-належащите нужди на ЕС. Първоначалният списък с ПОИ по TEN-E включва 550 проекта, а след оптимизирането му през 2006 г. в него все още са включени 248 проекта;
- б) тъй като те са съставени въз основа на предложения от държавите членки, а не са списък на проекти, които са ясно насочени към потребности на равнище ЕС, на практика списъкът може да бъде само обединяване на проекти, чиито заявители в държавите членки биха искали да се финансират за местни нужди, и;
- в) някои проекти, включени в такива списъци, може вече да са в ход или вече да са завършени с финансиране от други национални и частни източници⁶⁸.

64 Регламент (ЕС) № 347/2013.

65 Приоритети за енергийна инфраструктура за 2020 г. и по-нататък, 2011 г., стр. 14. Електроенергия: Морска електроенергийна мрежа в северните морета, Връзки север – юг между електроенергийните мрежи в Западна Европа, Връзки север – юг между електроенергийните мрежи в Централно-източна и Югоизточна Европа, План за действие относно взаимосвързаността на балтийския енергиен пазар, Внедряване на интелигентни електроенергийни мрежи, в дългосрочен план Магистрални електропроводи Газ: Връзки север – юг между газопреносните мрежи в Западна Европа, Връзки север – юг между газопреносните мрежи в Централно-източна и Югоизточна Европа, Южен газов коридор, План за взаимосвързване на Балтийския енергиен пазар.

66 Останалите девет включват седем проекта за петрол и два проекта за интелигентни електроенергийни мрежи.

67 COM(2014) 330 окончателен, стр. 10.

68 През октомври 2014 г. е завършен 400 kV електропровод между Bescaño и Santa Llogaia в Испания, което е още една стъпка към новата междусистемна електроенергийна връзка между Франция и Испания. Този проект все още е включен в списъка с ПОИ и ЕФСИ.

Европейската енергийна програма за възстановяване, МСЕ и ЕСИ фондовете не са изначално предназначени за развиване на вътрешния енергиен пазар

104

Първоначалната цел на Европейската енергийна програма за възстановяване е да финансира проекти за енергийната инфраструктура в напреднала фаза, които могат да доведат до икономически растеж в кратък срок. Следователно развитието на вътрешния енергиен пазар и реализирането на ползи от гледна точка на сигурността на енергийните доставки не са сред първоначалните цели на програмата. На всички държави членки е разпределено известно финансиране за проекти за енергийна инфраструктура. Програмата до голяма степен не успя да постигне първоначалната си цел — създаване на икономически растеж в кратък период от време, тъй като:

- а) някои от проектите, на които бяха отпуснати средства, не бяха в достатъчно напреднала фаза. Проекти на стойност 422 млн. евро, или 18,6 % от всички отпуснати безвъзмездни средства по Европейската енергийна програма за възстановяване, са прекратени. Например, газопроводът „Набуко“, газопреносната връзка „ITGI-Poseidon“, газопроводът „GALSI“ и румънските проекти за реверсивно подаване на газ;
- б) имаше значителни закъснения в изпълнението на проекти и в резултат на това към 28 февруари 2015 г. са извършени само 1,1 млрд. евро плащания по Европейската енергийна програма за възстановяване. Това представлява 48 % от първоначално разпределените суми.

105

Целта на **Механизма за свързване на Европа** (МСЕ) в областта на енергетиката е да предостави подкрепа за изпълнението на ПОИ. На условията за финансиране от МСЕ отговарят само ПОИ, които не са икономически жизнеспособни съгласно съществуващата нормативна уредба, допълнени с разпределения на трансграничните разходи. Той предоставя безвъзмездни средства и други финансови инструменти за строителни работи и необходимите технически проучвания чрез покани за представяне на предложения.

106

Някои аспекти на замисъла на МСЕ ограничават неговия потенциал за подпомагане на развитието на вътрешния енергиен пазар:

- а) Комисията може да финансира само проекти, които са представени в покани за представяне на предложения. Това означава, че Комисията има само ограничени възможности за насочване към конкретни ПОИ;
- б) Тъй като изискването за напреднала фаза на дейността е важен критерий за избор на изпълнител при безвъзмездната финансова помощ, по-вероятно е да бъдат финансирани дейности в по-напреднала фаза. Подобни проекти нямат непременно най-голямо въздействие върху вътрешния енергиен пазар;
- в) Тъй като степента на изпълнение на вътрешния енергиен пазар в държавите членки не е един от критериите за подбор на проекти, Комисията има само ограничена възможност да използва МСЕ като инструмент за стимулиране на реформите на вътрешния енергиен пазар.

107

В периода 2007—2013 г. от **Европейските структурни и инвестиционни фондове** (ЕСИФ) са разпределени приблизително 1,3 млрд. евро за финансиране на електроенергийна и газова инфраструктура. В периода 2014—2020 г. тази стойност следва да се увеличи до приблизително 2 млрд. евро. В периода 2007—2013 г. единадесет държави членки са получили финансиране, като Полша е най-големият получател с 63 % от цялото финансиране от ЕСИФ за енергийна инфраструктура.

108

Повечето от тези разпределени средства са използвани за междусистемни връзки на регионално равнище и модернизиране на съществуващата енергийна инфраструктура на територията на държавите членки. Известна част е използвана за строителството на трансгранични междусистемни връзки, терминали за втечен природен газ и подземни газови хранилища. В периода 2014—2020 г. шест държави членки — България, Чешката република, Гърция, Литва, Полша и Румъния — планират да използват средства от ЕСИФ за инвестиции в енергийна инфраструктура.

109

Подборът на проекти по ЕСИФ е в компетенциите на държавите членки. Комисията одобрява само големите проекти⁶⁹. При договарянето на споразуменията за партньорство и оперативните програми на държавите членки за период на финансиране 2014—2020 г. Комисията имаше възможност да се опита да включи показатели за изпълнение, свързани с развитието на вътрешния енергиен пазар, но това не се случи. Инвестициите в енергийна инфраструктура не са приоритет за ЕСИ фондовете. Те представляват около 0,5 % от общия размер на заделените средства за

ЕФРР, Кохезионния фонд и ЕСФ както за периода 2007—2013 г., така и за 2014—2020 г.

Много енергийни инфраструктури, съфинансирани от ЕС, все още не са оказали въздействие върху вътрешния енергиен пазар

110

Като част от одита са разгледани 15 проекта за енергийна инфраструктура, които са се възползвали от съфинансиране от ЕС, 10 от които за газ и 5 — за електроенергия (вж. **таблица б**). Ние анализирахме потенциалното въздействие на проектите върху функционирането на вътрешния енергиен пазар.

69 За енергийните инфраструктурни инвестиции, попадащи в рамките на тематичната цел за насърчаване на устойчивия транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет в ключови мрежови инфраструктури — проекти с общи допустими разходи над 75 млн. евро, за други инвестиции в енергийната инфраструктура по ЕСИФ, попадащи предимно извън обхвата на настоящия доклад, прагът е определен на 50 млн. евро.

111

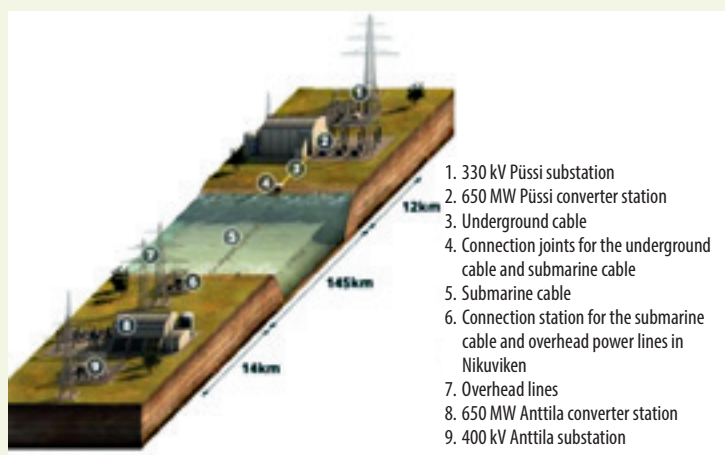
От тези проекти към юли 2015 г.:

- а) един проект има значително въздействие върху вътрешния енергиен пазар — междусистемната електроенергийна връзка **EstLink 2** между Финландия и Естония, която е завършена и е влязла в експлоатация (вж. **каре 13**).
- б) един друг значителен проект е завършен и отскоро може да се използва, а именно — **междусистемната електроенергийна връзка Франция — Испания** (вж. **каре 10**).

Каре 13

Проектът EstLink 2 е променил пазара на електроенергия в региона

Връзката **EstLink 2** е получила 100 млн. евро от Европейската енергийна програма за възстановяване. Целта на проекта е да се построи втора междусистемна електроенергийна връзка между Финландия и Естония с преносен капацитет от 650 MW. Този проект се оказа успешен с това, че преодоля техническите и другите предизвикателства за завършването и пускането му в експлоатация. Той има положителен ефект върху пазара на електроенергия, особено в Естония, където цените на електроенергията станаха по-стабилни и се сближиха с тези във Финландия.



© Elering

Таблица 6

Списък на проекти, разгледани за целите на одита

	Проект	Състояние (към юни 2015 г.)	Държави членки	Стойност на проекта (млн. евро)	Съфинансира- не от ЕС (млн. евро)	Инструмен- ти на ЕС за финансиране
Газ	Междусистемна връзка България — Гърция	Очакван срок 2018 г.	България, Гърция	220	45	ЕЕПВ
	Междусистемна връзка България — Румъния	Очакван срок 2015 г.	България, Румъния	24	9	ЕЕПВ
	Газопровод „Набуко“	Прекратен	Австрия, България, Унга- рия, Германия, Румъния	7 900 (планирани)	200 (разпределени)	ЕЕПВ
	Междусистемна връзка Латвия — Литва	Завършен 2013 г.	Литва, Латвия	33	13	ЕЕПВ
	Газопровод Jurbarkas — Klaipeda	Завършен 2013 г.	Литва	46	21	ЕСИФ
	Разширяване на капацитета на Klaipeda – Kiemenaі	В процес на изпълнение	Литва	64	28	МСЕ
	Swinoujście Терминал за втечен природен газ (LNG)	Очакван срок 2015 г.	Полша	657	55 199	ЕЕПВ ЕСИФ
	Газопровод Gutorzyn — Odolanow	Завършен 2014 г.	Полша	102	49	ЕСИФ
	Междусистемна връзка GIPL	В процес на изпълнение	Полша, Литва	558	306	МСЕ
	Междусистемна връзка Франция — Испания	Завършен 2012 г.	Франция, Испания	617	45	ЕЕПВ
Междинен сбор				2 321	970	
Електроенергия	Междусистемна връзка Франция — Испания	В експлоатация от юни 2015 г.	Франция, Испания	721	225	ЕЕПВ
	Подобряване на електропреносна- та връзка Португалия — Испания	Завършен 2011 г.	Португалия, Испания	136	46	ЕЕПВ
	Междусистемна връзка EstLink 2	В експлоатация от 2014 г.	Естония, Финландия	320	100	ЕЕПВ
	Междусистемна връзка Nordbalt	Очакван срок 2015 г.	Швеция, Литва	366	175	ЕЕПВ
	Междусистемна връзка LitPol	Очакван срок 2015 г.	Полша	528	207 2	ЕСИФ TEN-E
			Литва	132	2	TEN-E
Междинен сбор				1 543	815	
Общо				3 864	1 785	

112

Останалите проекти все още нямат въздействие върху вътрешния енергиен пазар в същата степен, защото

- а) Един от десетте газови проекта разкрива нови пазарни перспективи, а именно проектът **GIPL** между Полша и Литва, който ще позволи да се извършва търговия с газ между държави, които понастоящем нямат газопрееносни междусистемни връзки. Останалите девет са насочени главно към увеличаване на съществуващите мощности или пряко към решаване на проблемите, свързани със сигурността на енергийните доставки;
- б) Пет от 15-те проекта не са завършени. Колкото по-скоро бъдат завършени и пуснати в експлоатация проектите, толкова по-голямо ще бъде тяхното въздействие върху вътрешния пазар. При все това завършването на проекти, които не са били в напреднала фаза, когато са взети решенията за финансиране, може да отнеме повече време от планираното. Това е така защото широкомащабните инфраструктурни проекти са технически сложни и планираните работи често отнемат повече време от очакваното, което отчасти се дължи на непредвидени обстоятелства (вж. примера в **каре 14**).

Карта 14

Проект NordBalt

Проектът NordBalt включва строителство на електроенергийна междусистемна връзка между Швеция и Литва. Той има потенциал за значително въздействие върху функционирането на пазара на електроенергия в държавите членки, които си сътрудничат по плана BEMIP, защото може да увеличи търговията в общата енергийна борса на северните и балтийските държави. Полагането на кабел през Балтийско море обаче се оказва сложен процес и се планира проектът да бъде завършен едва през юни 2016 г., шест години и половина след включването му в списъка на проекти, финансирани от инструмента Европейска енергийна програма за възстановяване.



© Litgrid

Снимка 3 — Наземна станция на NordBalt в Klaipeda, Литва

- в) потенциалът на междусистемните връзки за улесняване на потока на енергия между съседни пазари зависи от капацитета на енергийните преносни системи в рамките на държавите членки (вж. точка 73). Този проблем се наблюдава в два от проектите, разглеждани за целите на одита (вж. **каре 15**).
- г) ефективността на два от проектите за газови междусистемни връзки вероятно ще бъде ограничена, тъй като те включват строителството на нов преносен капацитет, успоредно със съществуващия такъв, вж. примерите в **каре 16**.

Каре 15

Примери за междусистемни връзки, които не се поддържат от местни мрежи

Проектът LitPol включва строителство на междусистемна връзка за електроенергия между Полша и Литва с цел намаляване на изолацията на трите балтийски държави от енергийния пазар на Европейския съюз. Въпреки това потенциалната му употреба за внос на електроенергия в Литва от Полша е ограничена поради липсата на производствен капацитет в Полша близо до границата с Литва и недостатъчните междусистемни връзки към други полски региони, където има по-голям капацитет за производство на електроенергия. Двупосочни енергийни потоци ще са възможни само ако полската мрежа се разшири, но това не се предвижда да стане преди 2020 г.

Газовата междусистемна връзка България — Румъния ще позволи доставка на природен газ в размер на 1,3 тмт/ден от Румъния за България. Въпреки това, при сегашните условия, ниското налягане в румънската газова система няма да позволява преминаването на трансграничен поток за България в този обем. Потенциалните потоци на газ до и от Унгария понастоящем също ще бъдат изправени пред такива пречки. Необходими са допълнителни инвестиции в румънската газопреносна мрежа, за да се свърже вътрешната преносна система с транзитния газопровод, който прекосява Румъния. Румъния също така ще трябва да отмени национален закон, който забранява износа на газ.

Каре 16

Нови газопроводи, които се строят успоредно със съществуващи такива

По проектите за газови междусистемни връзки между Румъния, България и Гърция се строят нови газопроводи в допълнение към съществуващите. Това се налага, защото капацитетът на съществуващата транзитна газопреносна мрежа през Румъния и България до Гърция е резервирана от доставчик от трета държава съгласно дългосрочен договор.

113

Целта на ЕС за завършването на вътрешния енергиен пазар до 2014 г. не е постигната. Като цяло енергийната инфраструктура в Европа все още не е планирана за напълно интегрирани пазари и поради това в момента не гарантира ефективно сигурността на енергийните доставки. Финансовата подкрепа от бюджета на ЕС в областта на енергийната инфраструктура само частично е подпомогнала вътрешния енергиен пазар и сигурността на енергийните доставки (вж. точка 27).

Целта за завършване на вътрешния енергиен пазар до 2014 г. не е постигната

114

След 2007 г. вътрешният енергиен пазар заема централно място в разработването на политиката на ЕС в областта на енергетиката. Третият енергиен пакет, приет през 2009 г., изисква държавите членки да транспонират директивите за газ и електроенергия до 3 март 2011 г. Тази цел обаче не е постигната през въпросната година. През 2011 г. Съветът отново заяви своя ангажимент за изграждане на вътрешния енергиен пазар, като заяви, че той следва да бъде завършен до 2014 г. Въпреки това дори тази по-късна цел не беше постигната поради редица проблеми (вж. точка 29).

115

Остава дълъг път преди Третият енергиен пакет да може да се счита за изцяло приложен. Мониторингът на Комисията върху изпълнението на разпоредбите му в държавите членки все още не е приключил след изтичането на срока през 2014 г. (вж. точки 30—33).

Препоръка 1 — Приключване на проверките за несъответствие

С оглед на факта, че вътрешният енергиен пазар все още не е завършен, Комисията следва да приключи оценките си и да образува необходимите производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу държавите членки до края на 2016 г.

116

Националните регулаторни органи (НРО) в ЕС продължават да са изправени пред предизвикателства, свързани с тяхната независимост и свободата им да упражняват професионалната си преценка. Не всички НРО имат на разположение ресурси, които са съизмерими със задачите, с които трябва да изпълняват, включително сътрудничеството в дейности на равнище ЕС, като например тези, водени от Агенцията за сътрудничество между енергийните регулатори (ACER). ACER няма правомощия да задължи НРО във всички държави членки да й предоставят необходимите данни, свързани с енергийния пазар (точки 35 и 36).

Препоръка 2 — НРО и ACER

- а) Държавите членки следва да гарантират, че НРО са независими и обхватът на дейността им не е ограничен. НРО следва да разполагат с достатъчно ресурси за своите дейности, включително такива, които да им позволяват да участват пълноценно в сътрудничеството на равнище ЕС;
- б) Комисията следва да осигури на ACER необходимите правомощия да получава от ключови институции в държавите членки информацията, от която се нуждае, за да изпълнява възложените ѝ задачи.

117

Съществените различия в начините, по които държавите членки организират своите енергийни пазари, задържат развитието на вътрешния енергиен пазар. На практика съществуват 28 национални правни рамки, което реално формира смесица от местни, национални и регионални пазари, а не вътрешен енергиен пазар. Въпреки че целта на отделянето и другите мерки беше да се създадат регулаторните условия за вътрешен енергиен пазар, в много случаи не се е създал либерализиран и конкурентен пазар. По-нататъшното развитие на вътрешния енергиен пазар на ЕС чрез намиране на практически начини тези пазари да функционират заедно, остава значително предизвикателство. Причината за това е, че съществуват няколко различни механизма за търговия, използвани в ЕС, и енергийните пазари се влияят от различни намеси (точки 39 и 43—46).

Препоръка 3 — Прозрачна търговия

Комисията следва да насърчава широко разпространено развитие на прозрачни механизми за търговия на газ и електроенергия. Това следва да включва улесняване и подпомагане на създаването на борси в държавите членки, в които понастоящем такива не съществуват или където преобладават механизмите за търговия от типа „предприятие с предприятие“ (B2B).

Заклучения и препоръки

118

Мрежовите кодекси са технически правила, които имат за цел да осигурят основа за техническа оперативна съвместимост в рамките на преносните системи за електроенергия и газ в ЕС. Кодексите определят общи технически стандарти, които имат за цел да улеснят свободния поток на енергия през границите. Въпреки че наскоро беше постигнат напредък с приемането на мрежовите кодекси за газ, никой от мрежовите кодекси за електроенергия все още не е окончателно одобрен чрез процеса на комитология. Някои мрежови кодекси са приети от държавите членки преди окончателното им одобрение в рамките на регионални инициативи за ранно прилагане (точки 47—51).

Препоръка 4 — Одобряване и прилагане на мрежовите кодекси

Комисията следва да ускори процеса на комитология, с цел да се даде възможност мрежовите кодекси за електроенергия да бъдат одобрени до края на 2015 г. Тя също така следва да насърчи ACER и ЕМОПС да подкрепят ранното прилагане на мрежовите кодекси от държавите членки в рамките на инициативи за регионално сътрудничество.

119

Въпреки постигнатия напредък, цялостното въздействие на вътрешния енергиен пазар върху цените все още не е реализирано и остават значителни различия в цените на енергията между държавите членки.

120

Цените на едро на електроенергията не са се сближили в ЕС, като има очевидни значителни разлики дори между някои съседни държави членки. За да се стимулира трансграничната търговия с електроенергия, ЕС е поставил цел трансграничната междусистемна свързаност на държавите членки да бъде най-малко 10 % от инсталираните производствени мощности. На тази цел обаче ѝ липсва приложимост, защото е насочена по-скоро към развитието на инфраструктурата, а не към това да се основава на динамиката на търсенето с оглед постигане на сближаване на цените (точки 59—64).

121

Дори да се приложи настоящият целеви модел за газа, основан на търговия чрез разпределителни центрове, той може да има само ограничено въздействие върху средните цени на едро на газа. Построяването на значителни газопроводи в целия ЕС като начин за улесняване на развитието на конкурентна и основана на разпределителни центрове търговия в цяла Европа ще изисква значителни инвестиции. В някои случаи обаче може да не е икономически ефективно да се търсят такива решения. Съществуват алтернативни начини за въвеждане на конкуренция на газовите пазари, например чрез инсталирането на стратегически разположени терминали за втечен природен газ, които да обслужват един или повече национални пазари (точки 65—71).

Заклучения и препоръки

Препоръка 5 — Модел за развитие на пазара и инфраструктурата за електроенергия и газ

Комисията следва да:

- а) обмисли определянето на цели за **електроенергийна** междусистемна свързаност, основани на нуждите на пазара, а не на фиксирания национален производствен капацитет;
- б) направи преоценка на потенциалните разходи и ползи от целевия модел за **газ**, и в светлината на несигурното търсене да помисли дали има алтернативи на мащабното строителство на газопроводи, които могат да бъдат например инсталирането на стратегически разположени терминали за втечен природен газ, които да обслужват един или повече национални пазари, използвайки съвместими с вътрешния енергиен пазар решения. Това следва да се основава на цялостна оценка на потребностите на равнище ЕС (вж. **препоръка 7**).

Енергийната инфраструктура в Европа все още не е пригодена за изцяло интегрирани пазари и следователно понастоящем не осигурява ефективна сигурност на енергийните доставки

122

Енергийната инфраструктура във и между държавите членки все още не е пригодена за постигане на вътрешен енергиен пазар. На практика недостатъчният инфраструктурен капацитет в една държава членка може да възпрепятства потенциалния внос и износ и степента, до която дадена държава членка може да действа като транзитна държава. Остават пропуски

и в трансграничната газо- и електропреносна инфраструктура между държавите членки (точки 73—81).

Препоръка 6 — Оптимално използване на съществуващата инфраструктура

Комисията следва да:

- а) идентифицира трансграничната енергийна инфраструктура, чийто потенциал не се използва в пълна степен в подкрепа на вътрешния енергиен пазар, или поради обвързаност с дългосрочни двустранни договори, които не позволяват достъпа на трети страни, или поради неизползване на нейните технически възможности, например реверсивно подаване на газ;
- б) работи със заинтересованите страни в държавите членки с цел подобряване на степента, в която тази инфраструктура реално се използва постоянно в полза на вътрешния енергиен пазар;
- в) проучи ползите от създаването на регионални ОПС като средство за насърчаване и ефективно управление на енергийните потоци през границите, използвайки в максимална степен съществуващата инфраструктура.

123

Необходима е цялостна оценка на потребностите от енергийна инфраструктура на равнище ЕС с цел осигуряване на информация за вземане на решения относно развитието на вътрешния енергиен пазар и сигурността на енергийните доставки (точка 82). С оглед значителните инвестиции в енергетиката, които са необходими в целия ЕС, такъв цялостен анализ е изключително важен

Заклучения и препоръки

инструмент за насочване на средствата от ЕС и други средства в сектора (точки 82, 84 и 99). Понастоящем инструментите за планиране, използвани от Комисията, главно списъците с проекти от общ интерес и десетгодишните планове за развитие на мрежите, имат сериозни ограничения (точки 85—87). Комисията не разполага също така и с усъвършенстван модел за развитие на пазара, който да подпомогне необходимия анализ на потребностите (точка 83).

Препоръка 7 — Изготвяне на цялостна оценка на потребностите от инфраструктура на равнище ЕС

Комисията следва да:

- а) изготви цялостна оценка на потребностите от енергийна инфраструктура на ниво ЕС за развитието на вътрешния енергиен пазар, която следва да служи референтна база за други документи, като например десетгодишните планове за развитие;
- б) създаде инструмент за моделиране на енергийните пазари, с цел подпомагане оценката на потребностите, за изготвяне на различни прогнози за търсенето, в рамките на Комисията или в Агенцията за сътрудничество между енергийните регулатори (ACER);
- в) работи заедно с ЕМОПС за електроенергия и ЕМОПС за газ, така че оценката на потребностите да се използва като източник на информации при планирането в ЕС на инфраструктура, свързана с вътрешния енергиен пазар, в т.ч. десетгодишните планове за развитие на мрежите.

124

Развиването на трансгранична енергийна инфраструктура изисква сътрудничество между съседни държави членки. В тази връзка финансирането за проекти, разпределението на разходите и получаването на разрешителни за планиране може да представлява предизвикателство. В ЕС има примери за добър опит в стартирането на регионално сътрудничество в енергийния сектор под формата на политически и технически инициативи. Някои от дейностите на Комисията по координиране са дали положителни резултати (вж. точки 88—93).

Финансовата подкрепа на Европейския съюз в областта на енергийната инфраструктура само частично е подпомогнала развитието на вътрешния енергиен пазар и сигурността на енергийните доставки

125

Недостатъчното приоритизиране на проектите е намалило ефективността на финансирането от ЕС за енергийна инфраструктура. Комисията използва няколко списъка от конкретни проекти като начин за определяне на приоритетните инвестиции от бюджета на ЕС и за определяне на проектите, които отговарят на условията за финансиране. Комисията обаче не е определила тези списъци въз основа на цялостна оценка на потребностите от развитие на инфраструктура на равнище ЕС. Това поражда рискове, които подкопават полезността на тези списъци като инструменти за определяне на приоритетните инвестиции и насочване на средствата на ЕС (точки 100—103).

Препоръка 8 — Усъвършенстване на използването на списъци с ПОИ

Комисията следва да усъвършенства своите процедури на планиране и по-специално определянето на приоритетни проекти от общ интерес (ПОИ) и тяхното финансиране, в светлината на цялостна оценка на потребностите от енергийна инфраструктура на равнище ЕС (вж. *препоръка 7*).

126

Основните финансови инструменти на ЕС за финансирането на проекти за енергийна инфраструктура — Европейската енергийна програма за възстановяване, Механизъмът за свързване на Европа и европейските структурни и инвестиционни фондове, не са предназначени изначално да разширяват вътрешния енергиен пазар и това е видно в някои аспекти на начина, по който се прилагат. Финансирането по МСЕ не е свързано с реформи на енергийния пазар, а условията, засягащи развитието на енергийния пазар, не са включени в споразуменията за партньорство по ЕСИФ за периода 2014—2020 г. (точки 104—109).

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Henri GRETHEN, член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 21 октомври 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

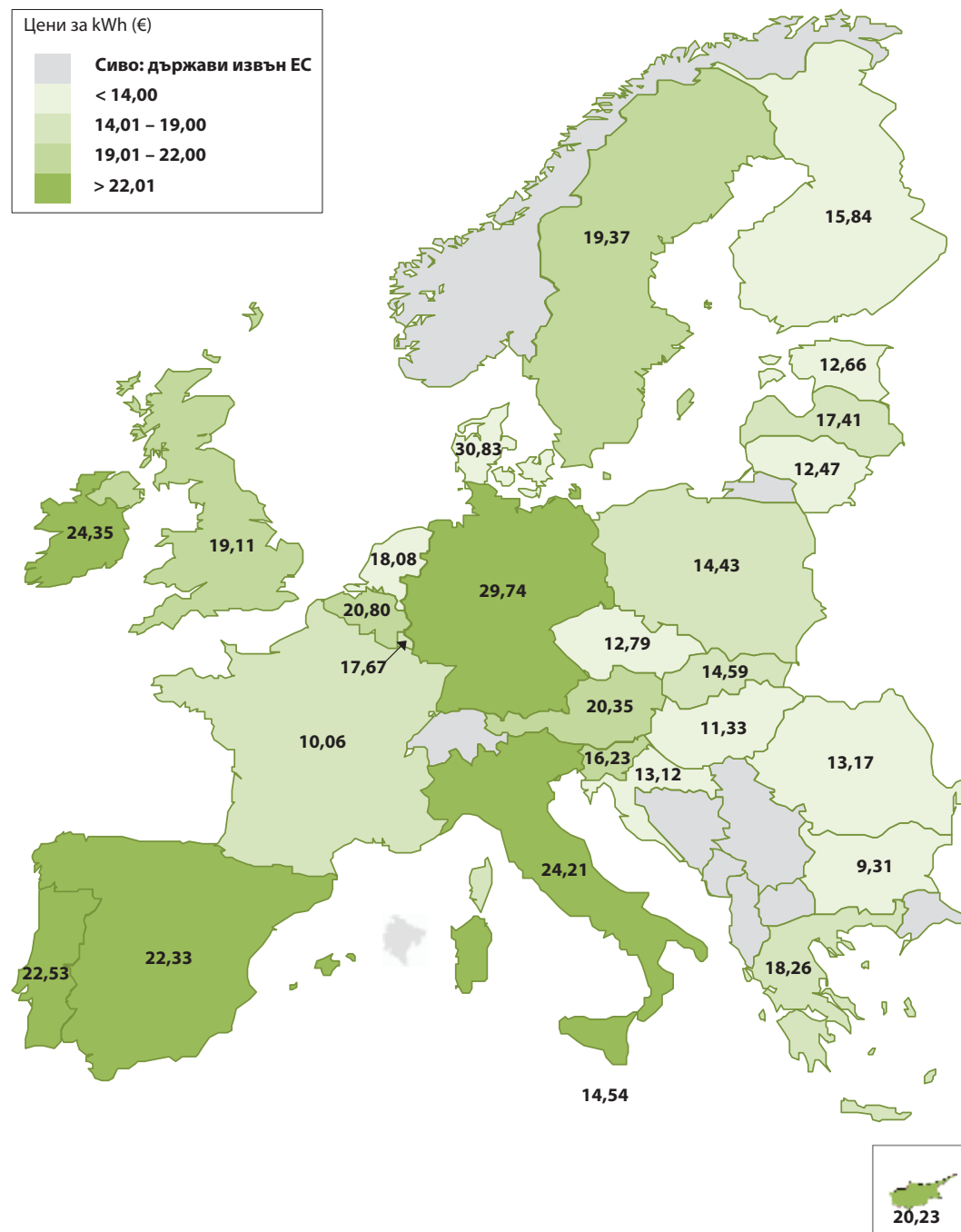
Препоръка 9 — Доброто и непрекъснато функциониране на вътрешния енергиен пазар като условие за финансирането на проекти за енергийна инфраструктура в ЕС

Комисията следва да направи законодателни предложения за начина на взимане на решения при подбора на инфраструктурни проекти за финансиране, така че те да са насочени към доброто и непрекъснато функциониране на енергийния пазар в държавите членки.

127

Съществуват примери на енергийни инфраструктурни проекти, финансирани от ЕС, които са имали положително въздействие върху вътрешния енергиен пазар и сигурността на доставките. Въздействието обаче на много други проекти засега е ограничено. Това е така, защото при някои от тях липсва насоченост към нуждите от развитие на вътрешния пазар. Много малко проекти са завършени и пуснати в експлоатация. При някои проекти проблемите с капацитета в съседни държави членки са възпрепятствали използването им. Ефективността на някои проекти е ограничена, защото целта им е да развият допълнителна инфраструктура, успоредно със съществуващата такава (точки 110—112).

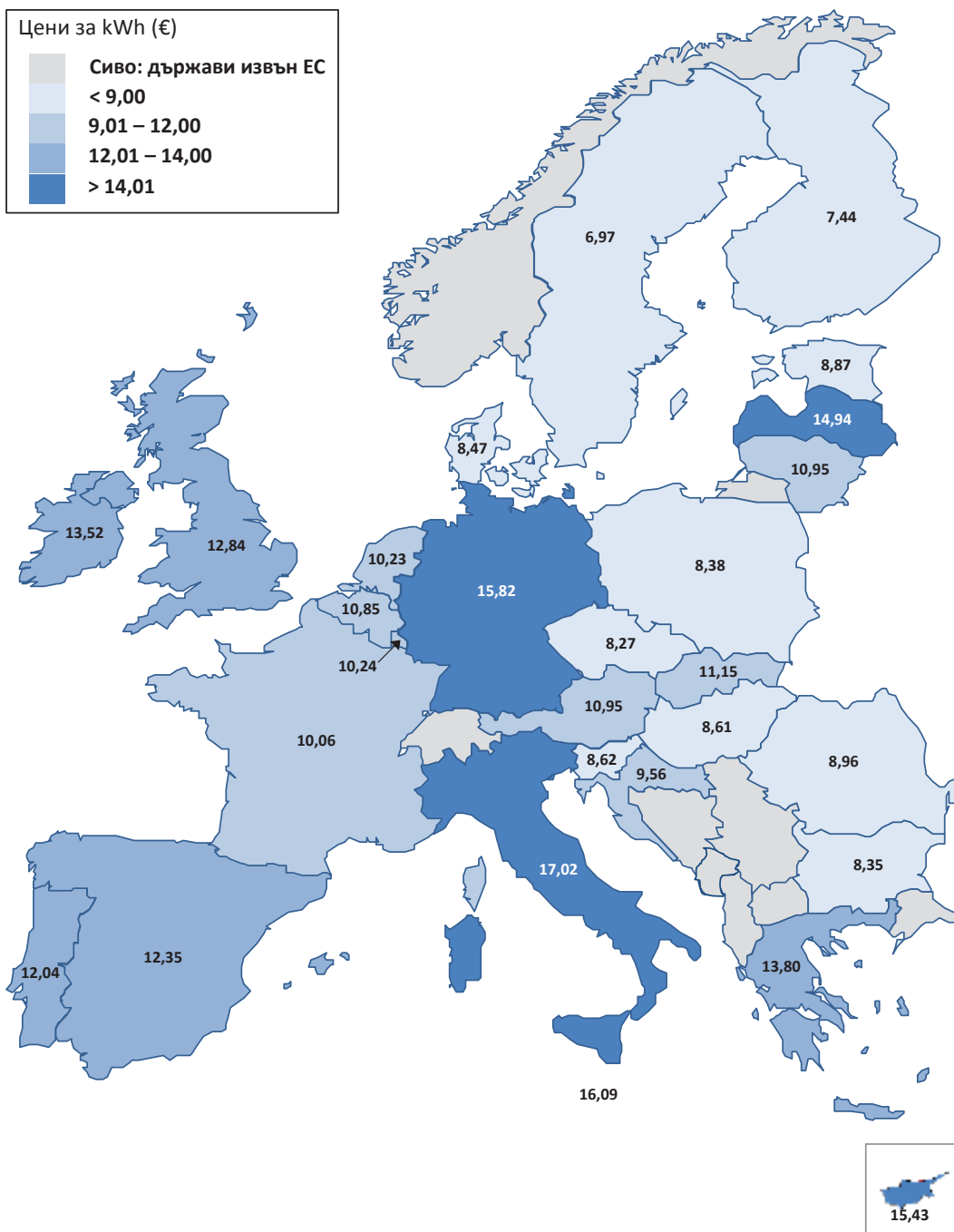
а) Средни цени на дребно на електроенергията, с включени данъци, за битови потребители: първо тримесечие на 2015 г. в евроцентове за 1 kWh



Забележка: Поносимостта на потребителските цени е отделен въпрос, който следва да се разгледа във връзка с равнището на нетния разполагаем доход във всяка държава членка. Както е посочено в точка 23, настоящият одит не обхваща енергийната бедност.

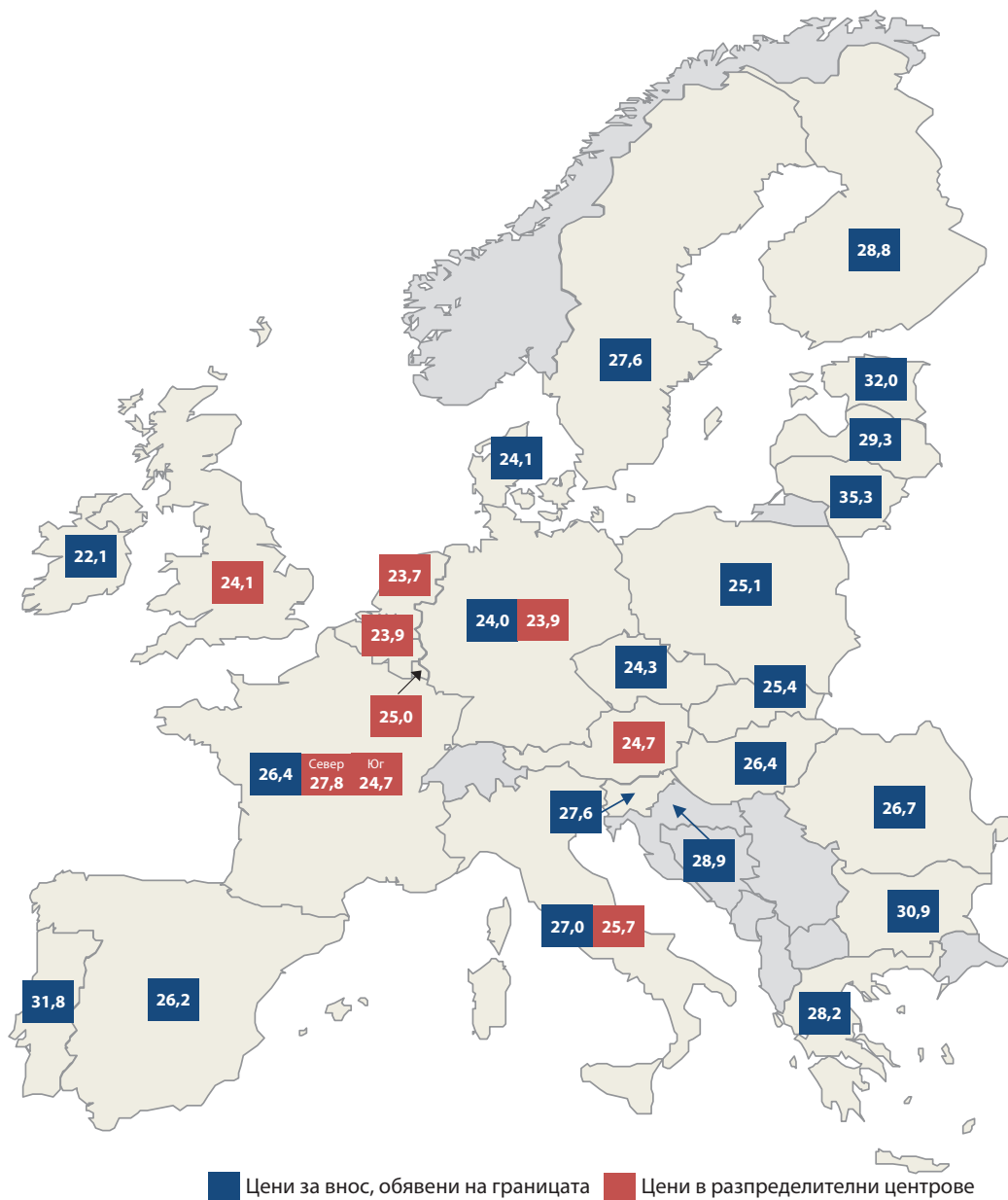
Източник: Европейска комисия.

б) Средни цени на електроенергията без ДДС и невъзстановими данъци за промишлени потребители: първо тримесечие на 2015 г. в евроцентове за 1 kWh



Източник: Европейска комисия.

Приложение II
Доставни цени на газ за държавите членки на ЕС, средногодишна стойност за 2014 г. (евро за MWh)



Източник: Европейска сметна палата въз основа на информация, предоставена от ACER. Кипър и Малта понастоящем нямат газови пазари и затова не са включени.

Участие на държавите членки в работните групи на ACER, януари 2013 г. — май 2015 г.

	Съвет на регулаторите	Работна група „Електроенергия“	Работна група „Газ“	Работна група „Изпълнение, мониторинг и сравнителен анализ“	Работна група „Интегритет и прозрачност на пазара“
Брой проведени заседания	22	24	25	24	20
Австрия	22	24	25	19	20
Германия	22	23	25	17	19
Обединено кралство	22	24	24	15	20
Франция	20	23	24	17	20
Белгия	22	21	25	24	11
Испания	22	19	25	19	17
Швеция	22	23	21	17	19
Португалия	22	24	25	5	16
Италия	22	20	21	11	16
Нидерландия	22	24	22	6	16
Полша	21	22	25	2	16
Унгария	22	18	22	0	19
Дания	22	21	16	6	11
Финландия	22	21	15	0	16
Чешка република	22	13	9	4	19
Ирландия	22	14	14	0	12
Люксембург	19	8	9	0	14
Словения	18	0	8	0	7
Хърватия	15	3	5	1	4
Гърция	20	1	5	0	2
Литва	18	1	3	0	2
Латвия	16	0	6	0	1
Малта	22	0	0	0	0
Румъния	18	1	2	0	1
Естония	18	0	0	0	0
Кипър	14	0	0	0	0
България	2	0	0	0	0
Словакия	1	0	0	0	0

Кратко изложение

IV

Комисията подчертава значението на добре функциониращия пазар на електроенергия и природен газ за сигурността на доставките.

V

В съобщението, озаглавено „Напредък в завършването на вътрешния енергиен пазар“ (COM(2014) 634 final), се отчита, че Европа се движи уверено към завършването на вътрешния енергиен пазар.

Трансграничната търговия нараства, енергията от възобновяеми енергийни източници успешно се интегрира в системата и е започнала работата по внедряването на интелигентни мрежи и улесняването на разпределеното производство на електроенергия. Но е ясно също така, че работата все още не е приключила: има пречки, които не позволяват безпрепятственото функциониране на пазара. Проектът за енергиен съюз е планиран с цел преодоляване на тези пречки. Комисията предприема конкретни стъпки за премахване на оставащите пазарни бариери пред вътрешния енергиен пазар, по-специално в своята инициатива за структурата на пазара.

По отношение на енергийната инфраструктура е важно да се отбележи, че:

- енергийната инфраструктура се очаква да се финансира от пазара — т.е. тарифите за потребителите, одобрени от независимите регулаторни органи; поради това финансовата подкрепа от бюджета на ЕС следва да бъде по-скоро изключение, отколкото правило;
- когато е била отпускана финансова подкрепа, сигурността на доставките се е подобрявала значително в някои региони (вж. в този смисъл примерите за Европейската енергийна програма за възстановяване в констатацията на Палатата в точка 103 или някои от одитираните проекти, съфинансирани от МСЕ или ЕСИФ, споменати в констатациите на Палатата по точки 109—111).

Препоръка 1

Комисията приема препоръката.

Службите на Комисията заявиха, че налагането на изпълнението на правилата от Третия пакет е приоритет през 2015 г. Проверките за съответствие относно прилагането на Третия пакет приключиха във всичките 28 държави членки и всички потенциални проблеми, които са несъвместими със законодателството за вътрешния пазар, са поставени пред органите на съответните държави членки.

Препоръка 2, буква а)

тази препоръка е адресирана до държавите членки. Комисията обаче изразява съгласие с препоръката и ще упражни специален контрол относно независимостта на НРО по време на оценката за съответствие с правилата за вътрешния енергиен пазар от Третия пакет;

Препоръка 2, буква б)

Комисията приема препоръката и разглежда възможности за засилване на съществуващите правомощия на Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия (ACER), включително по отношение на държавите членки, за да ги адаптира към реалностите на по-интегрирания вътрешен пазар.

Препоръка 3

Комисията приема препоръката.

С цел да се реши проблемът с недостатъчно развитата търговия посредством борси, Комисията приема регламенти в областта на природния газ и електроенергията, които ще направят задължително въвеждането на борси (т.е. регламентите за механизмите за разпределение на капацитета (CAM) и балансиране за природния газ и регламента за разпределение на капацитета и управление на претоварването (CACM), с който се установяват правилата за свързване на пазарите за електроенергия в рамките на целия ЕС). Освен това е в ход прилагането на Регламент (ЕС) № 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (REMIT).

Препоръка 4

Комисията приема препоръката.

Комисарят по въпросите на климата и енергетиката заяви, че приемането на мрежовите кодекси е приоритет. Комисията работи интензивно в сътрудничество с регулаторите, ОПС и други заинтересовани лица за преработване на предложените мрежови кодекси по начин, който гарантира тяхната неутралност и осигурява ефективното им прилагане. Очаква се Комитетът да гласува 8 от 10 предложени мрежови кодекса за електроенергия до края на 2015 г.

Комисията активно насърчава бързото прилагане на мрежовите кодекси в рамките на инициативите за регионално сътрудничество.

Препоръка 5, буква а)

Комисията приема препоръката.

Предвид факта, че настоящата цел от 10 % за 2020 г. се основава на производствения капацитет, ще бъдат отчетени ценовите аспекти и потенциалът на търговските борси и те ще играят важна роля при моделирането на целта за междусистемна свързаност на регионално или държавно равнище за 2030 г. Това ще увеличи необходимата гъвкавост за привеждане на минималната цел за междусистемна свързаност от 15 % за електроенергията в съответствие с потребностите на пазара през 2030 г.

Препоръка 5, буква б)

Комисията приема препоръката.

Десетгодишният план за развитие на мрежите за природен газ от 2015 г. вече осигурява добра оценка на потребностите от инфраструктура при широк спектър от сценарии за бъдещото търсене, цени, развитие на инфраструктурата и други аспекти. Анализът ясно показва, че няма да има потребност от всички планирани проекти. Продължаващият процес на подбор на ПОИ се основава на тази оценка. Освен това, за да се стигне до задълбочена оценка на потребностите на пазара за природен газ в ЕС, започна подготвителна работа по стратегия на ЕС за хранилища за втечен природен газ и газ, която Комисията ще публикува през месец януари 2016 г.

VII

Комисията счита, че трансевропейската инфраструктура трябва да бъде подобрена, за да се постигне пълен ефект върху вътрешния енергиен пазар. Комисията признава, че е необходима цялостна оценка на потребностите от инфраструктура на равнище ЕС, но също така би искала да подчертае обхвата, в който вече се извършва планиране на инфраструктурата до голяма степен на равнище ЕС, и как това намира място в политиката на Комисията. Въпреки че може да е необходимо оптимизиране на процедурите и инструментите, вече е налице добре обоснована оценка на потребностите по отношение на ключовата европейска енергийна инфраструктура. Вж. отговора на Комисията на препоръка 7 и по точка 82.

Препоръка 6, буква а)

Комисията приема препоръката. Тя вече започна изпълнението на дейности в този смисъл. Това по-специално се отнася за групата на високо равнище относно газовата свързаност в Централна и Югоизточна Европа. Целта на групата е да координира усилията за подпомагане на трансграничната и трансевропейската инфраструктура, която води до диверсификация на газовите доставки за региона, както и за прилагането на хармонизирани правила.

Препоръка 6, буква б)

Комисията приема препоръката. Тя вече работи в тази насока в рамката на регионалните инициативи: една от главните цели на регионалните инициативи е фокусирането върху пречките (физически или регулаторни) в трансграничната инфраструктура.

Препоръка 6, буква в)

Комисията приема препоръката.

Сътрудничеството между ОПС вече стана задължително в много правила за изпълнение („мрежови кодекси“) относно експлоатацията на мрежите и търговията с енергия.

В контекста на инициативата на Комисията за структурата на електроенергийния пазар тя проучва възможностите за засилено сътрудничество и споделени отговорности между ОПС въз основа на идеята за регионални инициативи за координиране на сигурността (РИКС), по-специално в тясно свързани региони, като първа стъпка към по-голямо интегриране на ОПС на регионално равнище.

Препоръка 7, буква а)

Комисията приема препоръката.

Тя вече предприе действия в тази насока. Осъществява се непрекъсната работа за разработване на десетгодишните планове за развитие на мрежите (TYNDP) и (от 2013 г. насам) на съпътстващия анализ на разходите и ползите. Освен това в член 11, параграф 8 от Регламента за TEN-E се предвижда ЕМОПС да разработят (интерактивен) пазарен и мрежови модел за инфраструктурата на електроенергетиката и газовия сектор и да го подадат в Комисията и ACER до 31 декември 2016 г. Комисията гарантира, че това ще стане своевременно.

Препоръка 7, буква б)

Комисията приема отчасти препоръката.

Създаването на вътрешноинституционален капацитет по отношение на анализа и моделирането би могло да има значителни последици за Комисията или ACER от гледна точка на ресурсите. Би могло да се счита, че външното възлагане на този капацитет на ЕМОПС под надзора и ръководството на ACER и Комисията е удачна алтернатива.

Препоръка 7, буква в)

Комисията приема препоръката.

Анализът на разходите и ползите за цялата енергийна система, който е в основата на планирането и оценката на потребностите, както и на TYNDP, се изготвя от ЕМОПС в тясно сътрудничество с Комисията и ACER.

Препоръка 8

Комисията приема отчасти препоръката.

По отношение на определянето на приоритетите Комисията припомня, че подобряването на процедурите за планиране е част от механизма за редовно сътрудничество с всички участващи заинтересовани страни.

Например подборът на ПОИ има за цел да определи онези от тях, които допринасят най-много за постигането на целите на енергийната политика на ЕС (достъпни цени, сигурност на доставките, устойчивост).

По-добре обоснован анализ на потребностите, съчетаващ пазарите на електроенергия и природен газ, ще бъде изготвен до края на 2016 г. Вж. отговора на Комисията на препоръка 7, буква а).

Що се отнася до финансирането, при подбора на дейностите за финансова подкрепа, при проекти, в които е установена необходимост от публична подкрепа, се отчитат напредналата фаза на проекта, както и други критерии за оценка. Комисията работи в тясно сътрудничество с ЕИБ и други заинтересовани лица, за да увеличи техническата помощ с цел да се подобри планирането на проекти от стратегически интерес. Поради това не се предвижда предприемането на допълнителни действия.

Препоръка 9

Комисията не приема препоръката.

Комисията изразява своето твърдо убеждение, че за да се гарантира ефективен вътрешен енергиен пазар, е необходим еднакъв напредък по отношение на инфраструктурата и регулирането на пазара. Все пак прилагането на строги условия по правно обвързващ начин би било твърде сложно, като рисковете биха имали неблагоприятен ефект върху създаването на нужната инфраструктура.

Въведение

03

Държавите членки носят основната отговорност за прилагането и изпълнението на правото на ЕС и тяхната готовност за пълно и правилно прилагане на законодателството е от изключителна важност. Понастоящем националните правителства продължават да носят отговорност за разработване на законодателство и политики в областта на енергетиката, които оказват въздействие върху вътрешния пазар. Те също така са собственици на дружества за снабдяване и пренос на електроенергия, които продължават да са ключов играч на енергийните пазари в ЕС.

05

Комисията счита, че наистина отвореният, конкурентен и добре свързан енергиен пазар е най-добрият начин за обезпечаване на сигурността на енергийните доставки и че той ще позволи на Европа да извърши нужния преход към нисковъглероден енергиен сектор по най-рентабилен и сигурен начин.

Поради това Комисията с одобрението на Съвета и Парламента разработи стратегия за енергиен съюз, като основна част от тази стратегия се отнася до ангажимента за премахване на главните препятствия пред по-интегрираните енергийни пазари в Европа.

Като част от тази стратегия Комисията ще активизира усилията си за налагане на пълното прилагане на действащото законодателство в областта на енергетиката и свързаните с нея области. Комисията също така започна цялостен преглед на действащото законодателство на ЕС в областта на енергетиката, по-специално в областта на електроенергията („инициативата за структурата на пазара“), за да адаптира при необходимост съществуващите правила от Третия пакет с цел насърчаване на интегрирането на пазарите. Освен това Комисията започна процес на цялостно преразглеждане на законодателството, свързано със сигурността на доставките.

13

Вж. отговора на Комисията по точка 5.

Комисията счита, че тъй като съгласно правото на ЕС държавите членки са длъжни да отчитат ефектите от своите национални решения върху съседните държави, организацията на вътрешния енергиен пазар

налага тясно сътрудничество между ЕС и държавите членки/националните правителства.

Общ отговор на Комисията по точки 14—18

По отношение на енергийната инфраструктура взаимната свързаност на европейските системи за пренос на електроенергия и газ нараства, но все още са необходими значителни инвестиции в инфраструктура. До края на 2015 г. ще бъдат завършени 13 проекта от първия списък на Съюза на проекти от общ интерес (ПОИ) за природен газ и електроенергия. Малко над 100 ПОИ са на етап предоставяне на разрешения и може да се очаква да преминат към етап на изграждане в скоро време. И макар че повечето инвестиции в енергийна инфраструктура се извършват от частния сектор, налице е набор от специални инструменти на ЕС, спомагащи за преодоляването на извънредни финансови предизвикателства. От създаването на Механизма за свързване на Европа (MCE) през 2014 г. насам са отпуснати 796 милиона евро под формата на безвъзмездни средства по проекти за ключова енергийна инфраструктура в цяла Европа. Допълнителна подкрепа е налична и от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Освен това Европейският фонд за стратегически инвестиции ще предоставя допълнителна подкрепа на енергийни проекти от стратегическо значение.

С цел по-ефективно решаване на конкретни инфраструктурни проблеми в някои региони на Европа е даден тласък на засиленото регионално сътрудничество между засегнатите държави членки. Това доведе до създаването на групите на високо равнище за взаимна газова и електроенергийна системна свързаност на Пиренейския полуостров и относно газовата свързаност в Централна и Югоизточна Европа (CESEC), както и до реформирането на групата на високо равнище за региона на Балтийско море (BEMIP). Очаква се групите да предложат конкретни решения на инфраструктурни проблеми и да гарантират изпълнението на съответните проекти.

Констатации и оценки

29, първо тире

Ключът за създаването на вътрешния пазар е в ръцете на държавите членки. Вж. също така отговора на Комисията по точка 3. Техните действия определят дали бариерите пред трансграничната търговия с енергия са премахнати действително и дали експлоатацията на системите е координирана със съседните държави. Само с държави членки, които работят проактивно за премахване на бариерите пред трансграничната търговия, Комисията може да изпълни успешно своята задача за създаване на вътрешен енергиен пазар.

32, трето тире

Въпросите, свързани със защитата на потребителите в Третия пакет, са допълнителен важен аспект, който Комисията проучва при своите проверки за транспониране и съответствие.

35

Комисията счита, че намирането на решения на спорните трансгранични въпроси между държавите членки става все по-важно. Колкото по-тясно интегрирани стават пазарите, толкова по-голяма необходимост има от независим орган, който да посредничи и в крайна сметка да решава конфликтите между държавите членки по регулаторни въпроси.

Комисията продължава да насърчава всички държави членки да участват в заседанията на работните групи. С цел осигуряване на прозрачност по отношение на тяхната работа резултатите от заседанията са достояние на всички държави членки.

40

Инициативата за структурата на пазара, чието начало беше дадено на 15 юли 2015 г. (COM(2015) 340 final), има за цел именно засилването на правната рамка за сътрудничество между ОПС.

44

Комисията също така счита, че в настоящия контекст съществуващите механизми са разнородни. С цел преодоляване на тази ситуация Комисията прие законодателство за хармонизиране на механизмите за търговия с природен газ и електроенергия. Прилагането на това законодателство е в ход (по-специално приемането на Насоките относно разпределението на капацитета и управлението на претоварването (CACM) в електроенергийния сектор и Мрежовите кодекси/Насоките относно механизмите за разпределение на капацитета (CAM)/процедурите за управление на претоварването (CMP) и балансиране в газовия сектор) и ще намали значително недостатъците в настоящата регулаторна рамка относно търговията с енергия.

46

Комисията разглежда въпроса за некоординираните държавни намеси на енергийните пазари като едно от най-големите препятствия пред интегрирания пазар, което го прави от изключителна важност за функционирането на вътрешния енергиен пазар и сигурността на доставките. Комисията е очертала главните въпроси и предлаганите от нея мерки в съобщението „Постигане на вътрешния пазар на електроенергия и извличане на максимални ползи от публичната намеса“ (C(2013) 7243 final), като поставя специален акцент върху премахването на ненужните интервенции в своята инициатива за структурата на пазара, която е в ход (вж. съобщението относно „Започване на процеса на обществени консултации относно новата структура на енергийния пазар“ (COM(2015) 340 final).

50, буква а)

Комисията отбелязва, че националните ОПС, НРО и държавите членки често не са били склонни да се съгласят с адаптиране на съществуващите национални или регионални правила в полза на компромисно решение, което би създавало по-интегриран/по-голям регионален или общоевропейски пазар. Комисията продължава да насърчава интегрирането на вътрешния енергиен пазар дори за пазари, които функционират задоволително, така че да могат да се осъществят в пълна степен потенциалните ползи от европейското интегриране като по-голяма конкуренция, ликвидност, увеличена сигурност на доставките.

50, буква б)

Приемането на законодателство на ЕС относно техническите правила налага промени в установените национални системи и следователно намиране на компромис между 28-те държави членки по често сложни технически въпроси относно експлоатацията на системите или търговията с енергия със значителни разпределителни ефекти. Това ограничава възможността да се планира точно колко време ще отнеме намирането на нужните компромиси.

Комисията предприе стъпки, за да гарантира ясно и прозрачно планиране чрез редовно публикуване на очаквания процес на приемане.

50, буква в)

Комисията разглежда възможни подобрения на процеса за приемане на мрежови кодекси в рамките на инициативата си за структурата на пазара.

50, буква г)

Мрежовите кодекси и насоките са документи на Комисията, които имат за цел премахването на търговските бариери чрез уеднаквяване на правилата за пазара и за експлоатацията на мрежите.

Задача на Комисията е да гарантира, че проектите на текстовете, предложени от ЕМОПС за електроенергия и ACER, съответстват на правото на ЕС, неутрални са по отношение на всички заинтересовани страни и не просто затвърждават статуквото, а водят до действителен напредък за вътрешния енергиен пазар (вж. отговора на Комисията по точка 50, подточка а).

Що се отнася до предложените кодекси за електроенергийния сектор, на Комисията се наложи да работи интензивно по предложените текстове, преди да може да ги приеме като право на ЕС. Поради това процесът на приемане отне повече време от първоначално очакваното също и заради важното икономическо значение и възможните разпределителни ефекти на приетите правила. Времето, посветено на изработването на нови проекти на кодексите, както и за водене на преговори с държавите членки и заинтересованите лица по необходимостта от амбициозно законодателство, беше добра инвестиция, тъй като приетите в крайна сметка кодекси ще доведат до истински напредък по отношение на хармонизирането.

51

Комисията отбелязва, че по-специално в областта на електроенергията ОПС и НРО бяха много активни в осъществяването на проекти за бързо прилагане на мрежовите кодекси (вж. например процеса за доброволно свързване на пазарите, инициативите за балансиране или работата по центровете за регионално координиране на сигурността).

53

Комисията работи активно с България за ускоряване на процеса за създаване на енергийна борса, за да участва напълно в търговията с енергия в рамките на целия ЕС („свързване на пазарите“), включително с държавите от енергийната общност (заедно с формирането на „8-ми регион“).

54

Комисията отбелязва, че рамката за мониторинг REMIT, създадена с Регламент за изпълнение (ЕС) № 1348/2014, все още не е влязла в сила, що се отнася до търговията между стопански субекти (т.нар. „нестандартни сделки“). Регламентът все още обхваща само т.нар. „стандартни сделки“ (т.е. сделки на местата на търговия). Разпоредбите, обхващащи „нестандартните“ сделки (т.е. двустранни сделки извън местата на търговия), ще влязат в сила през месец март 2016 г.

59

Сближаването на цените изостава от очакванията главно поради значително различаващите се държавни намеси, които благоприятстват твърде различни форми на снабдяване с електроенергия. Все пак инициативи за вътрешния пазар като свързването на пазарите безспорно изравниха цените (вж. неотдавнашния опит със свързването на пазарите, основано на потоците) и имат потенциал да продължават да го правят и напред, по-специално когато държавите членки вземат решение за по-голямо съгласуване на своите държавни намеси.

61

Регламентът за разпределение на капацитета и управление на претоварването (CACM), който стана законово обвързващ във всички държави членки през месец август 2015 г., създаде хармонизирани механизми за търговия. Комисията изразява съгласие, че пълното сближаване на цените все още

е препятствано от други фактори (като липсваща междусистемна свързаност, некоординирани държавни намеси в различните държави членки и т.н.).

64

Комисията изразява съгласие, че регулирането на цените, водещо до цени на енергията под себестойността, следва да бъде преустановено, и разглежда този въпрос в обсъждания с държавите членки, както и в производства за установяване на неизпълнение на задължения. Съдът на ЕС наскоро одобри принудителни действия на Комисията срещу регулираните цени (дело C-36/14).

70

В Комисията има отдел, който работи по мониторинга на пазарите и енергийните прогнози. Комисията признава, че неговият капацитет за комплексни анализи е ограничен поради ограничените ресурси. Тя би приветствала засилването на неговия капацитет.

Във всеки случай Комисията може да има нужда да се отнесе към външен експертен опит.

75

Основният инструмент за оказване на помощ на държавите членки да постигнат целта от 10 % е идентифицирането и подкрепата за осъществяване на значими проекти от общ интерес. Например съществена част от плана за действие на регионалната инициатива в Югозападна Европа е посветен на увеличаване на процента на междусистемна свързаност между електроенергийния пазар на Пиренейския полуостров и континенталния електроенергиен пазар.

82

Комисията признава, че е необходима цялостна оценка на потребностите от инфраструктура на равнище ЕС, но също така би искала да подчертае обхвата, в който вече се извършва планиране на инфраструктурата на равнище ЕС, и как това намира място в политиката на Комисията.

Десетгодишните планове за развитие на мрежите (TYNDP), подготвени от Европейската мрежа на операторите на преносни системи (ЕМОПС), се основават на задълбочена оценка на потребностите

от инфраструктура, които са и фактор, определящ търсенето. Честотата на тяхната актуализация, т.е. на всеки две години, гарантира, че промените в моделите на търсене и производство намират отражение в плана. Въз основа на тези планове и като се използва методологията от анализа на разходите и ползите за цялата енергийна система, предвидена в Регламента за TEN-E, се извършва подбор на проекти за списъка на Съюза на проекти от общ интерес (ПОИ). Процесът на подбор на ПОИ се извършва по прозрачен и добре обоснован начин.

83

Като се отчитат ограниченията по отношение на персонала (и подобни ограничения в ACER), Комисията счита, че моделирането на инфраструктурата, както и разработването на набор от сценарии би могло да се извърши от ЕМОПС под непосредственото ръководство на Комисията и ACER.

Следва да се отбележи, че вариантът на десетгодишния план за развитие на мрежите в електроенергийния сектор от 2014 г. вече включва четири сценария. Методологията и развитието на сценарии може да бъде усъвършенствано и актуализирано и Комисията, както и ACER си сътрудничат тясно с ЕМОПС по този въпрос.

84

Финансирането се основава не само на предварително определената оценка на потребностите (отгоре надолу), но и по необходимост трябва да бъде оценено и преценено спрямо конкретни изисквания. Един от основните критерии при оценяването на конкретните проекти е напредналата фаза на проекта, наред с ползите, които той ще донесе на региона, в който се намира. Това важи както за финансовите инструменти, така и за отпускането на безвъзмездни средства.

86, четвърто тире

Десетгодишните планове за развитие на мрежите нямат за цел да съответстват напълно на националните планове, тъй като предназначението им е да бъдат нещо повече от опис на всички национални планове. Те се фокусират върху развитието на трансевропейската инфраструктура, като служат на основните цели за интегриране на пазарите, сигурност на доставките и устойчивост.

87

Планирането трябва да се опира на набор от пълни, надеждни и добре обосновани данни. Получаването на тези данни, особено от организаторите на проектите, но и от държавите членки, наистина е едно от основните предизвикателства за следващия кръг от изготвяне на десетгодишни планове за развитие на мрежите.

90

Комисията заяви, че интегрирането на регионалните пазари е ключов инструмент за постигане на напредък по отношение на вътрешния енергиен пазар. Тя ще продължи да подкрепя активно и да развива и занапред регионални инициативи във всички области на вътрешния пазар (т.е. инфраструктура, търговия с енергия, експлоатация на системите, адекватност на производството, схеми за подкрепа на енергията от възобновяеми енергийни източници), без да изпуска от очи крайната цел за интегриран в рамките на целия ЕС пазар.

100

Както в газовия, така и в електроенергийния сектор процесът на разработване на десетгодишните планове за развитие на мрежите от съответните ЕМОПС дава добра обща представа за това къде са необходими инвестиции в мрежи на европейско равнище.

Те намират място в процедури като съставянето на списък на ПОИ. Все пак е важно да се припомни, че за изпълнението на приоритетни или стратегически важни проекти не е непременно необходимо финансиране на равнище ЕС. Често много по-голямо значение имат други нефинансови пречки (т.е. предоставянето на разрешения). Процесът за определяне на ПОИ има за цел да направи възможно преодоляването на тези пречки. Ако има конкретни пречки, свързани с финансирането, тогава се обмисля подкрепа от бюджета на ЕС (например по Механизма за свързване на Европа). Поради това обикновено списъците не се изготвят с единствената цел да се определят приоритетните инвестиции от бюджета на ЕС.

103

Списъкът на проектите от общ интерес се основава на задълбочена оценка, която се подобрява чрез усъвършенстване на различни аспекти от анализа на разходите и ползите (например как да се оцени

сигурността на доставките). Съгласно действащото законодателство относно Механизма за свързване на Европа присъствието в списъка е едно от предварителните условия за получаване на финансова подкрепа. Все пак в съответствие с настоящата правна рамка решението за даване на подкрепа се взема, след като се проучи заявлението въз основа на набор от критерии за предоставяне на такава подкрепа, които отчитат целите на политиката, както и технически и финансови аспекти.

104

Комисията признава, че забавянията в осъществяването на проектите попречиха на Европейската енергийна програма за възстановяване да доведе до бърз икономически растеж.

Все пак техните дългосрочни ползи са значителни, особено по отношение на сигурността на доставките:

С изключение на един, всички проекти за реверсивно подаване на газ и за изграждане на междусистемни връзки в Централна и Източна Европа бяха завършени, като по този начин значително се подобри устойчивостта на газопреносната мрежа в случай на прекъсвания на доставките, подобни на тези в началото на 2009 г.

Проектът Nordbalt 02 спомогна за завършване на необходимото модернизиране на литовската преносна мрежа с цел улесняване на потока от електроенергия чрез изградената междусистемна връзка. Estlink 2 свърза естонската/балтийската преносна мрежа с енергийния пазар на северните държави чрез подводен кабел до Финландия.

Нова подводна кабелна връзка между Италия и Малта сложи край на откъснатостта на малтийската преносна мрежа от останалата част на Европа.

109

За оперативните програми за периода 2014—2020 г. само шест държави членки са избрали инвестиционния приоритет на ЕФРР, свързан, наред с другото, с подобряване на сигурността на доставките чрез развитието на интелигентни системи за съхраняване и пренос на енергия. В законодателството са предвидени специални предварителни условия, свързани с този инвестиционен приоритет, които гарантират съгласуваност със съответните части от

законодателството за вътрешния енергиен пазар и рамката относно ПОИ. В съответните оперативни програми са определени показатели за резултатите (а не споразумения за партньорство) за всяка от конкретните договорени цели, които включват показатели за резултатите, свързани с аспекти на вътрешния енергиен пазар.

Подкрепата за преход към нисковъглеродна икономика, включително инвестиции в енергийна ефективност, производство на енергия от възобновяеми енергийни източници и интелигентни мрежи за разпределение, са приоритет за ЕСИФ през програмния период 2014—2020 г., по-специално със задължителен минимум на отпускните суми за ЕФРР. Важни за определени държави членки са инвестициите в друг вид енергийна инфраструктура, като например за премахване на пречките в ключови мрежови инфраструктури. Подобни инвестиции наистина представляват средно около 0,5 % от общия размер на отпускните средства от ЕФРР, КФ и ЕСФ за периода 2007—2013 г. и периода 2014—2020 г., но в някои държави членки делът е по-голям (около 2 %), което отразява националните потребности и приоритети.

112, буква б)

Осъществяването на всички проекти, съфинансирани от бюджета на ЕС, се проследява отблизо, а исканията от организаторите на проекти за изменение на решенията за отпускане на безвъзмездни средства се проучват много внимателно и също така се отхвърлят, в случай че представените аргументи са незадоволителни.

Заклучения и препоръки

113

Важно е да се отбележи, че:

- енергийната инфраструктура се очаква да се финансира от тарифите за потребителите и пазара; поради това финансовата подкрепа от бюджета на ЕС следва да бъде по-скоро изключение, отколкото правило;
- когато е била отпускана финансова подкрепа, сигурността на доставките се е подобрявала значително в някои региони (вж. в този смисъл примерите за Европейската енергийна програма за възстановяване в констатацията на Палатата

в точка 103 или някои от одитираните проекти, съфинансирани от МСЕ или ЕСИФ, споменати в констатацията на Палатата в точки 109—111).

Препоръка 1

Комисията приема препоръката.

Службите на Комисията заявиха, че налагането на изпълнението на правилата от Третия пакет е приоритет през 2015 г. Проверките за съответствие относно прилагането на Третия пакет приключиха във всичките 28 държави членки и всички потенциални проблеми, които са несъвместими със законодателството за вътрешния пазар, са поставени пред органите на съответните държави членки.

Препоръка 2, буква а)

Тази препоръка е адресирана до държавите членки. Комисията обаче изразява съгласие с препоръката и ще упражни специален контрол относно независимостта на НРО по време на оценката за съответствие с правилата за вътрешния енергиен пазар от Третия пакет.

Препоръка 2, буква б)

Комисията приема препоръката и разглежда възможности за засилване на съществуващите правомощия на ACER, включително по отношение на държавите членки, за да ги адаптира към реалностите на по-интегрирания вътрешен пазар.

Препоръка 3

Комисията приема препоръката.

С цел да се реши проблемът с недостатъчно развитата търговия посредством борси, Комисията прие регламенти в областта на природния газ и електроенергията, които ще направят задължително въвеждането на борси (т.е. регламентите за механизмите за разпределение на капацитета (CAM) и балансиране за природния газ и регламента за разпределение на капацитета и управление на претоварването (CACM), който установява правилата за свързване на пазарите за електроенергия в рамките на целия ЕС). Освен това прилагането на Регламент (ЕС) № 1227/2011 на Европейския парламент и на Съвета относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (REMIT) е в ход.

Препоръка 4

Комисията приема препоръката.

Комисарят по въпросите на климата и енергетиката заяви, че приемането на мрежовите кодекси е приоритет. Комисията работи интензивно в сътрудничество с регулаторите, ОПС и други заинтересовани лица за преработване на предложените мрежови кодекси по начин, който гарантира тяхната неутралност и осигурява ефективното им прилагане. Очаква се Комитетът да гласува 8 от 10 предложени мрежови кодекса за електроенергия до края на 2015 г.

Комисията активно насърчава бързото прилагане на мрежовите кодекси в рамките на инициативите за регионално сътрудничество.

120

Сближаването на цените изостава от очакванията главно поради значително различаващите се държавни намеси, които благоприятстват твърде различни форми на снабдяване с електроенергия. Все пак инициативи за вътрешния пазар като свързването на пазарите безспорно изравниха цените (вж. неотдавнашния опит със свързването на пазарите, основано на потоците) и имат потенциал да продължават да го правят и занапред, по-специално когато държавите членки вземат решение за по-голямо съгласуване на своите държавни намеси.

Препоръка 5, буква а)

Комисията приема препоръката.

Предвид факта, че настоящата цел от 10 % за 2020 г. се основава на производствения капацитет, ще бъдат отчетени ценовите аспекти и потенциалът на търговските борси и те ще играят важна роля при моделирането на целта за междусистемна свързаност на регионално или държавно равнище за 2030 г. Това ще увеличи необходимата гъвкавост за привеждане на минималната цел за междусистемна свързаност от 15 % за електроенергията в съответствие с потребностите на пазара през 2030 г.

Препоръка 5, буква б)

Комисията приема препоръката.

Десетгодишният план за развитие на мрежите за природен газ от 2015 г. вече осигурява добра оценка

на потребностите от инфраструктура при широк спектър от сценарии за бъдещото търсене, цени, развитие на инфраструктурата и други аспекти. Анализът ясно показва, че няма да има необходимост от всички планирани проекти. Продължаващият процес на подбор на ПОИ се основава на тази оценка. Освен това, за да се стигне до задълбочена оценка на потребностите на пазара за природен газ в ЕС, започна подготвителна работа по стратегия на ЕС за хранилища за втечен природен газ и газ, която Комисията ще публикува през месец януари 2016 г.

Препоръка 6, буква а)

Комисията приема препоръката.

Тя вече започна изпълнението на дейности в този смисъл. Това по-специално се отнася за групата на високо равнище относно газовата свързаност в Централна и Югоизточна Европа. Целта на групата е да координира усилията за подпомагане на трансграничната и трансевропейската инфраструктура, която води до диверсификация на газовите доставки за региона, както и за прилагането на хармонизирани правила.

Препоръка 6, буква б)

Комисията приема препоръката.

Тя вече работи в тази насока в рамката на регионалните инициативи: една от главните цели на регионалните инициативи е фокусирането върху пречките (физически или регулаторни) в трансграничната инфраструктура.

Препоръка 6, буква в)

Комисията приема препоръката.

Сътрудничеството между ОПС вече стана задължително в много правила за изпълнение („мрежови кодекси“) относно експлоатацията на мрежите и търговията с енергия.

В контекста на инициативата на Комисията за структурата на електроенергийния пазар тя проучва възможностите за засилено сътрудничество и споделени отговорности между ОПС въз основа на идеята за регионални инициативи за координиране на сигурността (РИКС), по-специално в тясно свързани региони, като първа стъпка към по-голямо интегриране на ОПС на регионално равнище.

Препоръка 7, буква а)

Комисията приема препоръката.

Тя вече предприе действия в тази насока. Осъществява се непрекъснатата работа за разработване на десетгодишните планове за развитие на мрежите (TYNDP) и (от 2013 г. насам) на съпътстващия анализ на разходите и ползите. Освен това в член 11, параграф 8 от Регламента за TEN-E се предвижда ЕМОПС да разработят (интерактивен) пазарен и мрежови модел за инфраструктурата на електроенергетиката и газовия сектор и да го подадат в Комисията и ACER до 31 декември 2016 г. Комисията гарантира, че това ще стане своевременно.

Препоръка 7, буква б)

Комисията приема отчасти препоръката.

Създаването на вътрешноинституционален капацитет по отношение на анализа и моделирането би могло да има значителни последици за Комисията или ACER от гледна точка на ресурсите. Би могло да се счита, че външното възлагане на този капацитет на ЕМОПС под надзора и ръководството на ACER и Комисията е удачна алтернатива.

Препоръка 7, буква в)

Комисията приема препоръката.

Анализът на разходите и ползите за цялата енергийна система, който е в основата на планирането и оценката на потребностите, както и на TYNDP, се изготвя от ЕМОПС в тясно сътрудничество с Комисията и ACER.

125

Както в газовия, така и в електроенергийния сектор процесът на разработване на десетгодишните планове за развитие на мрежите от съответните ЕМОПС дава добра обща представа за това къде са необходими инвестиции в мрежи на европейско равнище.

Те намират място в процедури като съставянето списък на ПОИ. Все пак е важно да се припомни, че за изпълнението на приоритетни или стратегически важни проекти не е непременно необходимо финансиране на равнище ЕС. Често много по-голямо значение имат други нефинансови пречки (т.е. предоставянето на разрешения). Процесът за определяне на ПОИ има за цел да направи възможно преодоляването на тези пречки. Ако има конкретни пречки, свързани с финансирането, тогава се обмисля подкрепа от бюджета на ЕС (например по Механизма за свързване на Европа). Поради това обикновено списъците не се изготвят с единствената цел да се определят приоритетните инвестиции от бюджета на ЕС.

Препоръка 8

Комисията приема отчасти препоръката.

По отношение на определянето на приоритетите Комисията припомня, че подобряването на процедурите за планиране е част от механизма за редовно сътрудничество с всички участващи заинтересовани страни.

Например подборът на ПОИ има за цел да определи онези от тях, които допринасят най-много за постигането на целите на енергийната политика на ЕС (достъпни цени, сигурност на доставките, устойчивост).

По-добре обоснован анализ на потребностите, съчетаващ пазарите на електроенергия и природен газ, ще бъде изготвен до края на 2016 г. Вж. отговора на Комисията на препоръка 7, буква а).

Що се отнася до финансирането, при подбора на дейностите за финансова подкрепа, при проектите, в които е установена необходимост от публична подкрепа, се отчитат напредналата фаза на проекта, както и други критерии за оценка. Комисията работи в тясно сътрудничество с ЕИБ и други заинтересовани лица, за да увеличи техническата помощ с цел да се подобри планирането на проекти от стратегически интерес. Поради това не се предвижда предприемането на допълнителни действия.

126

Що се отнася до ЕСИФ, тематичната цел за насърчаване на устойчивия транспорт и премахване на пречките в ключови мрежови инфраструктури по ЕФРР е планирана да подобри сигурността на енергийните доставки за държавите от Съюза и за съседните държави. Сигурността на доставките е една от целите на вътрешния пазар. Предварителните условия за ЕСИФ, въведени с регулаторната рамка за периода 2014 — 2020 г. с цел гарантиране на ефикасността и ефективността на инвестициите от ЕСИФ, допринасят за провеждането на вътрешни пазарни реформи и за по-добро осъществяване на финансираните от ЕСИФ проекти.

МСЕ има ясни цели, насочени към вътрешния енергиен пазар, както гласи член 4 от регламента. Това се подчертава в член 17, параграф 6 като една от приоритетните цели, които трябва да се разглеждат в първите две работни програми.

Все пак не е възможно да се свърже финансирането от МСЕ с наличието/отсъствието на реформи на вътрешния енергиен пазар, както се обяснява в отговора на Комисията на препоръка 9.

Препоръка 9

Комисията не приема препоръката.

Комисията изразява своето твърдо убеждение, че за да се гарантира ефективен вътрешен енергиен пазар, е необходим еднакъв напредък по отношение на инфраструктурата и регулирането на пазара. Все пак прилагането на строги условия по правно обвързващ начин би било твърде сложно, като рисковете биха имали неблагоприятен ефект върху създаването на нужната инфраструктура.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Този одит имаше за цел да провери дали изпълнението на мерките на политиката за вътрешен енергиен пазар и разходите от бюджета на ЕС за енергийна инфраструктура ефективно са подобрили сигурността на енергийните доставки. Целта на ЕС за завършване на вътрешния енергиен пазар през 2014 г. не беше постигната. В повечето случаи енергийната инфраструктура в Европа все още не е пригодена за напълно интегрирани пазари и следователно понастоящем не допринася ефективно за сигурността на енергийните доставки. Финансовото подпомагане от бюджета на ЕС за инвестиции в областта на енергийната инфраструктура само частично е допринесло за изграждането на вътрешния енергиен пазар и за сигурността на енергийните доставки.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации