



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

АНАЛИЗ

**„СВОБОДНИЯТ ПАЗАР НА ЕЛЕКТРОЕНЕРГИЯ:
ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА,
МЕРКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ
НА ЕНЕРГИЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ И ПОДКРЕПА
ЗА ДОМАКИНСТВОТА“
(разработен по собствена инициатива)**

**София
Юли 2024 г.**

В Плана за дейността на Икономическия и социален съвет за 2024 г. е включен за разработване анализ по собствена инициатива на тема: „Свободният пазар на електроенергия: проблеми и предизвикателства, мерки за повишаване на енергийната ефективност и подкрепа за домакинствата“.

Разработването на анализа бе разпределено на Комисията по устойчиво развитие, селско стопанство, околна среда и регионални политики (КУРССОСРП) и Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения (КТДЖРИО).

За докладчици бяха определени Андон Роков от група II и Богомил Николов от група III, а за външни експерти - Даниела Пенкова и Надежда Ангелова.

На две съвместни заседания на КУРССОСРП и КТДЖРИО, проведени на 24 юни 2024 г. и 5 юли 2024 г., бе приет проекта на анализа.

На своята пленарна сесия, проведена на 19 юли 2024 г., Икономическият и социален съвет прие настоящия анализ.

Съдържание

Използвани съкращения

I. Въведение

1.1. Увод

1.2. Изводи и препоръки

II. Състояние на сектор „Електроенергетика“ в България

2.1. Производство, потребление и износ на електрическа енергия

2.2. Електропреносна мрежа и баланс

III. Ценообразуване на свободния пазар

3.1. Ценообразуване на пазара на едро

3.2. Ценообразуване на пазара на дребно

IV. Регулиране на цените на електрическата енергия

4.1. Цени на регулирания и на либерализирания пазар в България

4.2. Ефекти от либерализацията на пазара на електроенергията върху инфлацията

V. Мерки за повишаване на енергийната ефективност

5.1. Нормативна уредба на енергийната ефективност

5.2. Необходимост от идентифициране на домакинствата в положение на енергийна бедност

5.3. Прилагани към момента мерки за енергийна ефективност и енергийно бедните домакинства

5.4. Разширяване обхвата на мерките за енергийна ефективност и ролята на домакинствата в състояние на енергийна бедност

Използвани съкращения:

АЕЦ – Атомна електрическа централа

АУЕР – Агенцията за устойчиво енергийно развитие

АСП – Агенция за социално подпомагане

БВП – Брутен вътрешен продукт

БЕХ – Български енергиен холдинг ЕАД

БНБ – Българска народна Банка

БНЕБ – Българска независима енергийна борса ЕАД

ВЕИ – Възобновяеми енергийни източници

ДПИ – Доставчик от последна инстанция

ЕЕ – Енергийната ефективност

ЕК – Европейска комисия

ЕС – Европейски съюз

ЕСО – Електроенергийния системен оператор ЕАД

ЗЕ – Закон за енергетиката

ЗЕЕ – Закон за енергийната ефективност

ЗИД на ЗЕ – Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката

ИСС – Икономически и социален съвет

КЕВР – Комисия за енергийно и водно регулиране

КС – Краен снабдител

НПЕЕМЖС – Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради

НПУР – Националният план за устойчивост и развитие

Оперативна програма „Региони в растеж“ (ОПРР),

ПАВЕЦ – Помпено-акумулираща водноелектрическа централа

СКФ – Социален климатичен фонд

СТЕ – Система за търговия с емисии

ТВтч – терават часа

ФЕЕВИ – Фонд „Енергийна ефективност и възобновяеми източници“

ФСЕС – Фонд за сигурност на електроенергийната система

ЕЕХ – European Energy Exchange

I. Въведение

1.1. Увод

Либерализацията на електроенергийния пазар изцяло променя организацията в сектора и изисква реструктуриране на вертикално интегрираните компании. Производството, преносът, разпределението и доставката на електрическа енергия са разделени на независими една от друга дейности. Доставката на електрическа енергия за небитовите потребители се извършва от множество компании в конкуренция помежду им. Конкуренцията се явява основният инструмент, на който залага Европейският съюз за реализацията на целите си за постигане на взаимосвързана, устойчива и гарантираща сигурност на доставките електроенергийна система, и именно поради това се насочва към либерализацията на пазара през 90-те години на XX век. Правилата за функционирането на общия и вътрешните пазари на електроенергия са определени от ЕС в пет енергийни пакета, включващи редица регламенти и директиви.¹

В България, за разлика от регулирания пазар, на който цените се определят от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) на базата на производствените разходи на отделните електроцентрали, на свободния пазар цените се определят чрез свободно договаряне. Основните опасения в обществото относно либерализацията на пазара на електрическа енергия за битовите потребители са свързани с нивото и нестабилността на цените. На свободния пазар на електрическа енергия цените на дребно следват динамиката на пазара на едро, където пък цените се променят ежечасно и се определят основно от търсенето и предлагането, а не толкова от разходите за производството на електроенергия, както е на регулирания пазар. Поради това либерализацията на пазара за битовите потребители поставя редица предизвикателства към производителите и потребителите на електрическа енергия. Те са свързани с постигането на такъв баланс между производство и потребление, при който да се избегнат големи скокове на цените на електрическата енергия в пиковите моменти на

¹ Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници; Директива (ЕС) 2018/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за изменение на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност; Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. относно управлението на Енергийния съюз; Регламент (ЕС) 2019/941 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. за готовност за справяне с рисковете в електроенергийния сектор и за отмяна на Директива 2005/89/ЕО; Регламент (ЕС) 2019/943 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно вътрешния пазар на електроенергия; Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС.

потребление, както и да се постигнат относително стабилни цени на електрическата енергия при сравнително постоянно потребление и производство. Същевременно, от съществено значение е да се избегне практиката на определянето на цените на борсата спрямо най-скъпите производства и произтичащото от тази практика формиране на свръхпечалби за всички останали производители. За да се постигнат тези цели е необходима национална стратегия, чиято реализация изисква, от една страна, инвестиции в дългосрочен план, а от друга – модулиране на потребителското поведение. В тази връзка, повишаването на енергийната ефективност е от ключово значение за намаляването на общото потребление на електрическа енергия.

В периода на либерализацията на пазара на електрическа енергия за бита рисковете пред битовите потребители са свързани със загубата на благосъстояние и/или изпадане в състояние на енергийна бедност, поради повишаването и нестабилността на цените на електрическата енергия. Повишаването на разходите на домакинствата за електроенергия ще ограничи финансовите им възможности да закупуват стоки от друго естество, което ще се отрази негативно и на бизнеса, поради намаленото търсене, свиването на вътрешния пазар за продуктите от собствените им производства. В допълнение към ограничената платежоспособност на крайните клиенти, небитовите потребители ще се изправят и пред повишаване на производствените си разходи, тъй като разширяването на либерализацията и към битовите потребители ще увеличи търсенето на електрическа енергия на борсата, а оттук и цените на електроенергията на пазара на едро. Това обстоятелство би могло да доведе до необходимостта бизнесът да повиши цените на своите продукти, загубвайки по този начин конкурентоспособността си спрямо чужди производители с по-ниски производствени разходи.

Като съобразява всички по-горе направени коментари, настоящият анализ поставя във фокуса си битовите потребители в положение на енергийна бедност. Така разгледаните мерки, дейности и конкретни решения за повишаване на енергийната ефективност представляват средство за преодоляване на евентуалните рискове при либерализация и несигурност на енергийния пазар и механизъм за справяне с енергийната бедност в България. В подкрепа на това ще посочим и тезата, развита в актуализирания Интегриран национален план за енергетиката и климата, изпратен в ЕК²,

² Вж. Проект на актуализиран Интегриран национален план в областта на енергетиката и климата на Република България, изпратен за ЕК, стр.92, <https://www.moew.government.bg/bg/proekt-na-aktualiziran-integriran-nacionalen-plan-energetika-i-klimat-izpraten-kum-ek/>

а именно, че България е държавата-членка, в която нивата на енергийна бедност са сред най-високите в Европа, а структурните проблеми във връзката между енергетиката, ниските доходи и необновените жилища са особено изразени.

Едновременно с това анализирани и предложени в настоящия анализ енергоефективни мерки и дейности по своята същност и съдържание биха подпомогнали всички срещу пазарната несигурност – както битовите потребители и специално тези в положение на енергийна бедност, така и значителна част от небитовите потребители, като например малките и средни предприятия.

1.2. Изводи и препоръки

Във връзка с тези очаквани ефекти от либерализацията на пазара за битовите потребители и необходимостта от намаляване на общото потребление на електроенергия чрез мерки за енергийна ефективност, ИСС отправя следните препоръки:

1.2.1. при либерализация на пазара на електроенергия, базовите цени да се определят от КЕВР, вместо от Министерския съвет, по методика, взимаща под внимание разходите за производството на електрическата енергия. По този начин биха могли да се запазят и контролните функции на регулатора, както по проверка на направените инвестиции, така и относно променливите и постоянните разходи на производителите на електрическа енергия.

1.2.2. доставчиците на електрическа енергия да предлагат не само плаващи, но и фиксирани тарифи, следвайки предложението на Европейската комисия за „право на договори с фиксирани цени“³ и въвеждане за забрана на едностранна промяна на договора през периода на неговата валидност.

1.2.3. разработване на пакет от мерки, насочени към домакинствата, които не попадат в категорията на енергийно бедните. Такъв пакет от мерки следва да съдържа най-малко: 1) задължителни защитни клаузи в търговските договори, например за право на промяна или прекратяване на договора, право на информация за енергийния микс на съответния търговец и защита от прехвърляне на разходи по балансиране; 2) разработени от МЕ примерни договори с твърда цена и с почасова цена; 3) провеждане на информационна кампания във връзка с различните видове договори и практически съвети;

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0148> стр. 5

1.2.4. законова защита на правата на потребителите – избор на фиксирани или борсови цени, възможност за прекратяване на договора и смяна на доставчик с предизвестие в разумен срок, регулиране на неустойки или други плащания с подобен характер и други, гарантиращи разумна защита срещу лоши олигополни практики.

1.2.5. да се разработи и приеме национална програма за развитие на системата за съхранение на електрическата енергия, произведена от ВЕИ, чрез изграждането на допълнителни ПАВЕЦ мощности, както и да се ускори ремонта и въвеждането в експлоатация на съществуващите мощности в ПАВЕЦ „Чаира“ в най-кратки срокове;

1.2.6. да се договарят с Европейската комисия условия, при които да продължи работата на въглищните централи, респ. въвеждане на механизъм за стратегически резерв, който да касае използването на местни суровини за ТЕЦ-вете, докато не бъдат изградени необходимите адекватни на тях заместващи мощности, способни да балансират електроенергийната система, както и да осигуряват студен резерв.

1.2.7. преди либерализацията на пазара на електроенергия за бита да бъдат осъществени доставки и монтаж от електроразпределителните предприятия на интелигентни почасови измервателни уреди за индивидуално потребление на битовите потребители с договори с плаващи (борсови) цени.

1.2.8. да бъде разработена платформа за осигуряване на ежедневна и лесно достъпна информация от страна на доставчиците към потребителите за почасовите промени на цените на едро в сегмент „Ден напред“ на БНЕБ.

1.2.9. да бъдат разработени и приети стимули за използване на излишната електрическа енергия в ненатоварените часове от страна на бизнеса и домакинства с цел подпомагане балансирането на системата и намаляване на финансовата тежест върху потребителите чрез методите на алтернативно ценообразуване.

1.2.10. да бъдат приети мерки за стимулиране на подмяната на електрическите уреди с енергоефективни и „интелигентни“⁴ такива чрез целево държавно финансиране за домакинствата в положение на енергийна бедност.

1.2.11. да се инициира дискусия на европейско ниво относно модела на формиране на цените на едро на европейските борси за електроенергия и възможностите за неговата промяна.

⁴ Под „интелигентни“ домакински уреди се имат предвид такива, които могат да бъдат управлявани от разстояние или да се самоуправляват на базата на заложените условия, за да могат да се включват в часовете с най-изгодни борсови цени (напр. в обедните часове със свръхпроизводство на електроенергия от ВЕИ)

1.2.12. предвид изразяваните политически намерения за приемане на единната европейска валута, да се търси споразумение с ЕК за дългосрочно отлагане на либерализацията на енергийния пазар за битовите потребители, като допълнителен инструмент за овладяване на инфлацията.

1.2.13. в контекста на преход към либерализиран енергиен пазар ИСС разглежда мерките за повишаване на енергийната ефективност като естествен буфер срещу евентуални пазарни рискове за домакинствата, в т.ч. енергийно бедните такива.

1.2.14. ИСС отчита като положителна стъпка приемането на законовата дефиниция на „домакинство в положение на енергийна бедност“ и препоръчва на изпълнителните органи да предприемат спешни мерки за създаване на регистър на домакинствата в положение на енергийна бедност и за изготвяне на дългосрочна програма за намаляване на енергийната бедност като цялостен пакет от мерки до 2050 г.

1.2.15. поради забавяне на процесите за идентифициране на домакинствата в положение на енергийна бедност държавата продължава да насочва усилията си към подпомагане на лица и домакинства с ниски доходи и специални потребности, но липсва фокус към мерки за подобряване на топлинния комфорт в жилищата на тези социални групи. Тази помощ ще продължава да се прилага като мярка за подпомагане на най-уязвимите лица и семейства.⁵

1.2.16. използваният инструмент на централизирано енергийно обновяване на жилищни сгради е недостатъчно ефективен (само около 4,5% са обновените жилища със 100% публично финансиране). Усилията следва да се насочат към инициативи и политики, стимулиращи енергоефективни инвестиции и енергоефективно поведение, с фокус към домакинствата в положение на енергийна бедност. Политиката за саниране следва да се провежда при въвеждане на диференциран подход, при който домакинствата в положение на енергийна бедност да участват със 100% безвъзмездно от държавата финансиране, както и приоритетното им третиране при прилагане на програми за повишаване енергийната ефективност на жилищни сгради⁶, програми за субсидиране

⁵ Вж. Проект на актуализирания ИНПЕК, изпратен за ЕК, стр.188,
<https://www.moew.government.bg/bg/proekt-na-aktualiziran-integriran-nacionalen-plan-energetika-i-klimat-izpraten-kum-ek/>

⁶ Вж. Проект на актуализирания ИНПЕК, изпратен за ЕК, стр.39,
<https://www.moew.government.bg/bg/proekt-na-aktualiziran-integriran-nacionalen-plan-energetika-i-klimat-izpraten-kum-ek/>

подмяната на битовите електроуреди на енергийно бедните домакинства с такива с висок клас енергийна ефективност.

1.2.17. ИСС предлага и още един подход – създаване на схеми на финансиране за преминаване към по-горен енергиен клас на жилище/сграда, като при постигнат конкретен резултат домакинството да се възползва от субсидия, а ако това е енергийно бедно семейство, безвъзмездната субсидия да е в размер 100%.

1.2.18. ИСС посочва, че при определяне на националните цели в областта на енергийната ефективност следва да се оценява потенциалът на крайните потребители за участие със собствени средства в процеса на саниране на сградите. Това ще позволи разширяване на обхвата на обновяване на сградния фонд.

1.2.19. мерките за енергийна ефективност следва да се съпътстват с нови модели на финансови инструменти като съфинансиране с безлихвени, нисколихвени, разсрочени във времето заеми по кредитни линии за енергийна ефективност, при значително по-облекчени условия

1.2.20. за преодоляване на евентуалния негативен ефект при либерализацията на пазара, следва да се приложи комплекс от мерки и инвестиции за подкрепа за саниране на сгради и декарбонизация на тяхното отопление и охлаждане за домакинствата, в т.ч. отоплителни системи, основани на енергия от възобновяеми източници, като отопление с електрически термомпомпи и др, както е посочено в Регламент (ЕС) 2023/955 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 година за създаване на Социален фонд за климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1060.

1.2.21. ИСС препоръчва въвличане на енергийно бедните домакинства в процесите на формиране на енергийни общности и в инициативите за инсталиране в своите жилища на системи за възобновяеми енергийни източници (ВЕИ). Тази мярка следва да работи при значително облекчени условията за финансиране на физически лица и домакинства чрез Фонд „Енергийна ефективност и възобновяеми източници“ (ФЕЕВИ).

1.2.22. Подготовката на българския национален социален климатичен план и разпределението на очакваните финансови средства за периода от 2026 до 2032 година по линия на Социалния фонд за климата (СФК), следва да стратира в максимално кратки срокове, с участието на социалните партньори.

II. Състояние на сектор „Електроенергетика“ в България

2.1. Производство, потребление и износ на електрическа енергия

Брутното производство на електрическа енергия през 2022 г. в България е 50 ТВтч.⁷ В структурата на производството доминират топлоелектрическите централи, използващи въглища, и ядрената централа АЕЦ „Козлодуй“. Общата тежест на произведената от ТЕЦ електроенергия в структурата на брутното производство е 45%, а на произведената от АЕЦ електрическа енергия е 34%. Ръст в производството през 2022 г. спрямо 2021 г. се отчита само при ТЕЦ – с 22%. Основен дял в структурата на вложените горива за производство на електрическа енергия имат местните въглища и ядрената енергия. Делът на вложените местни енергоносители за производството на електрическа енергия през 2022 г. е 96% (ядрената енергия е отчетена като местен енергоносител), а на вносните – 4%. Производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) се равнява на 14% от общото производство.

Към 31 декември 2023 г. издадените от КЕВР лицензии за производство на електрическа енергия са 42, а за производство на електрическа и топлинна енергия – 24. За енергийните обекти до 20 MW не се изисква лицензия след влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ЗИД на ЗЕ), обнародван на 2 февруари 2023 г.

Брутното вътрешно електропотребление в страната през 2022 г. възлиза на 38 ТВтч, а крайното потребление е в размер на 31 ТВтч. Структурата на крайното потребление се разпределя на 62% за небитовите клиенти (19 ТВтч) и 38% за битовите (12 ТВтч). Производството от ВЕИ покрива 19% от потребяваната електроенергия в страната.

Общият брой битови клиенти през 2022 г. е 4 664 328, от които по регулирани тарифи са 4 660 949.⁸ Небитовите клиенти са 578 845, като всички те закупуват необходимата им електрическа енергия на свободния пазар. 171 672 от небитовите клиенти са сменили своя доставчик през 2022 г.

Износът на електрическа енергия през 2022 г. е 14 ТВтч и представлява 27% от общото брутно производство на електрическа енергия в България. Осъщественият внос на електрическа енергия през същата година е 1,5 ТВтч.

⁷ https://www.me.government.bg/uploads/manager/source/VOP/Buletin_Energy-2023-25.04.2023_1_1.pdf

⁸ https://www.dker.bg/uploads/2023/EWRC_Report_EC_2023_bg.pdf

Към настоящия момент производството на електроенергия напълно покрива потреблението и страната ни е износител на този вид стока, но изискванията на ЕК за ускорено намаляване на въглеродните емисии при производството на електроенергия с 40% до 2026 г. спрямо 2019 г. подлага сектора на производство на електрическа енергия на тежък натиск за бърза декарбонизация, който ще доведе до затваряне на ключови за електроенергийната система на страната енергийни мощности. По този начин България от нетен износител на електрическа енергия в последните десетилетия би се превърнала в нетен вносител на такава. (графика 1).



Графика 1: Търговско салдо (износ-внос) на електроенергия в България и нетно производство на електроенергия от ТЕЦ на въглища, данни на КЕВР

От друга страна, спирането на централите, работещи на въглища, следствие на предвиденото намаляване на въглеродните емисии от производството на електроенергия, ще доведе до загуба на работни места, ръст на безработицата, натоварване на социално-осигурителната система, обезлюдяване на цели райони, но не на последно място и до загуба на енергийната независимост на България, което ще постави страната ни в безусловна и трудно преодолима зависимост от внос на електрическа енергия от други държави. Безспорно, този негативен ефект ще има и своето болезнено отражение и по отношение на Брутният вътрешен продукт (БВП) на България в крайно негативно измерение. В допълнение, сривът на износа на електрическа енергия, респективно загубата на приходите от износ на електроенергия ще увеличи и търговския дефицит на страната ни, което, предвид намеренията за приемането на единната европейска валута, би могло да принуди управлението да въведе тежки политики на строги икономии

(остеритет), които да доведат до икономически и социални кризи. Строгите икономии също ще предизвикат допълнително свиване на пазара на труда, до загуба на работни места, понижаване на заплатите, орязване на финансирането на вече недофинансираните публични услуги, но ще гарантират и нова опустошителна рецесия, което ще ни постави в положение да бъдем неспособни да реализираме инвестициите, необходими за постигане на собствените ни социални и климатични цели, поставени от ЕС.

2.2. Електропреносна мрежа и баланс

Електрическата енергия е особен вид стока, която се характеризира с това, че не може да бъде съхранявана, т.е. акумулирана, поради което се нуждае от постоянното поддържане на баланс в електроенергийната система на страната – необходимо е във всеки един момент да се произвежда такова количество електрическа енергия, каквото се консумира. Все още се търсят технологии, които да позволяват нейното складиране и използване на по-късен етап, като за целта се работи върху създаването на системи за съхранение от ново поколение, способни да отговорят на тази необходимост. Към момента не съществуват практически значими решения, с изключение на Помпено-акумулиращите водноелектрически централи (ПАВЕЦ), които в моментите на ненатоварен режим на системата изпомпват вода към водоем, от който при по-голяма необходимост от електроенергия в последствие водата се освобождава и електроенергията се генерира на принципа на класическите ВЕЦ. Те могат бързо да бъдат активирани или спирани в случаи на енергийни дисбаланси и да генерират или акумулират голямо количество електроенергия.

Европейският съюз, и като част от него и България, си поставят за цел увеличаване на тежестта на ВЕИ в енергийния микс. Тясна основна характеристика обаче, е неравномерното и несигурно производство, зависещо от редица природни фактори и поради това същото е невъзможно да бъде предвидено и планирано. Тази характеристика налага непрестанни усилия за балансиране на електроенергийната система на страната, както и използването на адекватни системи за съхранение на произведената електроенергия. Балансирането на електроенергийната система е невъзможно без наличието на производства на електрическа енергия, които биха могли да бъдат включени/изключени бързо в зависимост от натоварванията в системата в съответния час. Във връзка с това, ремонтът, последващата поддръжка и разширяването на капацитета на ПАВЕЦ на територията на България е от ключово значение и следва да

бъде основен приоритет и елемент в националната стратегия за развитието на сектора към безвъглеродно производство. Нещо повече, намаляването и спирането на работата на производителите на електрическа енергия от ТЕЦ, които към настоящия момент са безалтернативно звено в балансирането на електроенергийната система и осигуряването на студен резерв, трябва да става след предварителното изграждане на заместващи мощности, които да поемат техните функции в балансирането и осигуряването на студен резерв. Обратното би довело до срив и разпад на електроенергийната система, и тази опасност не бива да се изключва, а следва внимателно да се анализира и предотврати.

Управлението и стопанисването на електропреносната мрежа високо напрежение на страната се осъществява от Електроенергийният системен оператор ЕАД (ЕСО), а това на електроразпределителната мрежа средно и ниско напрежение – от съответните електроразпределителни предприятия. Доставка на електроенергия се извършва по електропреносната и електроразпределителните мрежи от търговци на електрическа енергия, обществения доставчик НЕК ЕАД и крайните снабдители. ЕСО осигурява експлоатацията, поддръжката, ремонта и надеждното функциониране на електропреносната мрежа, отговаря за цялостната съвместната работа на електроенергийната система на страната и за свързаността с електроенергийните системи на държавите от синхронната зона на Континентална Европа като работи за обединение на електроенергийните пазари в района.⁹

Както вече се спомена в настоящия анализ, производството на електроенергия от ВЕИ е неравномерно през различните часове от денонощието, което налага ЕСО да балансира електроенергийната система на страната като изключва или включва временно определени производители (времето за принудително спиране на мощности е от няколко часа за ВЕЦ и ТЕЦ до 2-3 дни за АЕЦ и съответно трябва поне още толкова време за пускането им отново в производство), за да поддържа баланса в нея.

Поради естеството на дейността по управлението на баланса на електроенергийната система, е необходимо тя да се извършва на централизирано ниво, поради което процесът на либерализация на пазара не засяга Електроенергийния системен оператор. Всяка една национална територия в ЕС разполага с такъв системен оператор и взаимодействието между тях е от ключово значение за развитието на единния пазар на регионално и на общоевропейско ниво. Същевременно, такъв един системен

⁹ <https://www.eso.bg/#portfolio>

оператор не би могъл да управлява и балансира електроенергийната система, ако би бил лишен от мощности, които да осигуряват балансиране на същата. В бъдеще Електроенергийният системен оператор ще бъде изправен пред още по-големи от сегашните предизвикателства да балансира електроенергийната система, поради увеличаващото се участие на ВЕИ в енергийния микс и поради политиката на ЕС за намаляване на въглеродните емисии и свързаното с това ограничаване и преустановяване на работата на ТЕЦ. Стохастичният характер на производството на слънчева и вятърна енергия прави произведената честота и напрежение ненадеждни. Инверторите трябва да регулират системните колебания в производството на слънчева енергия, но се оказват слаби за ефективното изпълнение на тази задача. Освен това, метеорологичните условия непрекъснато влияят на производството на енергия. Поради увеличеното натоварване по време на пиковите часове, съществуващите преносни линии са изправени пред предизвикателство да гарантират капацитет, съответстващ на входящия и изходящия поток на енергия. Може да възникне пренапрежение, когато производителите генерират твърде много енергия, и да се стигне до изключване и срив на цялата система. Преносната мрежа има свой специфичен капацитет и ако се премине границата, се натрупват топлинни натоварвания и се предизвикват щети, чието възстановяване е трудно и скъпо.

Решенията на тези проблеми са свързани с развитието на електропреносната мрежа по три направления.

На първо място е необходимо използването на технологии за съхранение на енергията. Такива могат да бъдат както нововъведения на батерийни системи, така и по-стари, но доказали във времето ефективността си технологии като ПАВЕЦ, при които, както се посочи, произведената излишна енергия се използва за изпомпване на вода към подходящ водоем, която в последствие се използва за генериране на енергия.

На второ място, следва да се наблегне на внедряването на интелигентни мрежи, базирани върху усъвършенствана измервателна инфраструктура (интелигентните измервателни уреди).

Трето, от ключово значение е моделирането на поведението на потребителите по най-ефективния начин, който да балансира търсенето и предлагането. За целта е нужно осигуряването на информация в реално време, както и разширяване на достъпа до интелигентни електроуреди, които биха могли да се управляват от разстояние и/или чрез времеви настройки.

III. Ценообразуване на свободния пазар

3.1. Ценообразуване на пазарите на едро

Търговията на едро в България се извършва на три платформи на Българска независима енергийна борса ЕАД (БНЕБ) – „Ден напред“, „В рамките на деня“ и „Двустранни договори“. Процентното съотношение на търгуваните количества електрическа енергия през 2023 г. е както следва: 74% за сегмента „Ден напред“, 20% за „Двустранни договори“ и 6% за „В рамките на деня“. Двустранните договори включват както краткосрочни, така и дългосрочни договори до 1 година.

В Европейския съюз, включително и в България, системата на ценообразуване на борсовия пазар на едро на електроенергия е така наречената Pay-as-Clear, или модел на пределните разходи. При този модел всички производители на електрическа енергия обявяват на борсовия пазар количествата и цената на произведената от тях електроенергия, съответно - купувачите обявяват своето търсене за количества и цена, като сделките на борсата се сключват на цената, на която се засекат кривите на търсене и предлагане на електроенергия. По дефиниция най-евтини са възобновяемите енергийни източници. Така на борсовия пазар на електроенергия първо се изкупува количеството електрическа енергия от производителя с най-ниска цена, след което се следва ценовата стълбица, като след задоволяване на пълното търсене на електрическа енергия всеки производител получава цената на най-скъпия производител, от когото е купено последното количество електроенергия. Обикновено това е газова или въглищна електроцентрала, като в цената, с която тя излиза на борсовия пазар са включени както разходите за производство и печалбата, така и цената на емисиите на CO₂. Този вид търгове се определят като търгове с единна цена.

Алтернативният начин на ценообразуване е т.нар. метод Pay-as-Bid, тоест с дискриминационна цена, който е класическият метод за определяне на цените на свободния пазар. Когато дадена стока на пазара се предлага от двама или повече производители на различна цена, клиентите заплащат на всеки производител цената, която е поискал. По този начин производителите имат стимул да търсят най-ефективните начини на производство, за да могат да предлагат на пазара своите стоки на най-ниска цена и така да си гарантират по-висок пазарен дял. Този метод за определяне на цените не се прилага на пазарите на електроенергия в Европейския съюз.

Първият проблем с възприетото от ЕС ценообразуване Pay-as-Clear на пазара на едро е, че то води до създаване на свръхпечалби за всички производители на електрическа енергия, чиито разходи по производството са по-ниски от тези на най-скъпото производство, определило цената, на която се търгува електрическата енергия на борсата в съответния час и ден. Оттук всички участници на пазара имат интерес последната осъществена сделка да бъде на възможно по-висока цена, което стимулира както създаването на картелни споразумения, така и самостоятелни действия с цел манипулация на пазара. Подобни манипулации се регистрират на всички електроенергийни борсови пазари, поради което се изискват значителни усилия от страна на регулаторните органи, за да ги откриват, предотвратяват и санкционират подобно поведение. До момента КЕВР е приела три решения за имуществени санкции на енергийни дружества за установена манипулация на пазара на едро на енергия в съответствие с чл. 5 от Регламент (ЕС) № 1227/2011¹⁰ и едно за нарушение на чл. 3 на същия регламент.

Вторият проблем, произтичащ от ценообразуването по модела на пределните разходи, е, че обществото няма възможност да усети положителните последици от въвеждането на ВЕИ, а именно ниските цени на производство на електроенергия от този вид производители. Потребителите заплащат енергията от ВЕИ на цената на най-скъпите и/или замърсяващи производства, което води до засилване на обществените настроения срещу възобновяемите източници, вместо да се случва обратното. Освен високите цени на електрическата енергия от ВЕИ, многократно надхвърлящи производствените разходи, допълнителен фактор за подобни настроения е, че в България натрупваните свръхпечалби водят до допълнително разслояване на обществото и задълбочаване на социалните неравенства. В немалко случаи изграждането на инсталациите за ВЕИ е финансирано с европейски и/или държавни средства, тоест от данъкоплатците, след което този метод за определяне на цената гарантира дългосрочни приходи на собствениците, без да е наличен насрещен инвестиционен риск.

Теорията, залегнала зад този модел на ценообразуване, гласи, че гарантирането на свръхпечалби за по-евтиното производство от възобновяеми източници, икономически ще стимулира инвестициите в зелена енергия. Теорията обаче се сблъсква

¹⁰ Регламент (ЕС) № 1227/2011 г. на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно интегритета и прозрачността на пазара за търговия на едро с енергия (REMIT) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1227>

с въпроса дали действително този начин на субсидиране на сектора от страна на потребителите ще доведе до желаните резултати. От една страна, както отбелязахме, се поражда обществени настроения срещу ВЕИ, а от друга – самите инвеститори не могат да разчитат на гаранции за възвръщаемост, тъй като политиките в областта на електроенергията биха могли да претърпят резки и неочаквани промени в периоди на криза или под натиска на общественото мнение. Тази несигурност е една от главните причини инвестициите във възобновяеми енергийни източници да се реализират основно при наличието на европейско или държавно съфинансиране. В случай, че тази тенденция не претърпи обрат, възниква основателният въпрос дали водещата теория не би трябвало да се преразгледа и да се възприемат нови правила за ценообразуване на европейските пазари за електроенергия.

Следва да се отбележи, че обществените настроения срещу възобновяемите енергийни източници се засилват допълнително, когато широката финансова и политическа подкрепа за инвестиции в областта на ВЕИ се конфронтира директно с политиките за подкрепа на селското стопанство – ключов отрасъл за икономиката на страната, който същевременно притежава висока социална значимост, главно поради производството на храни, осигуряването на поминък за населението в малките населени места, поддържането на жизнено селски райони и др. Интересът на частните инвеститори в областта на енергийните проекти, който е насочен основно към възобновяемите източници, оказва лимитиращо влияние върху развитието на растениевъдството и животновъдството в страната, поради отпадането от селскостопанско предназначение на плодородни обработваеми земи и пасища, както и на земи в обхвата на Натура 2000, с цел изграждането на вятърни и соларни енергийни паркове.

3.2. Ценообразуване на пазара на дребно

Към момента доставката на електрическа енергия на пазара на дребно се осъществява от три групи доставчици:

- доставчик на свободен пазар – търговец/производител/борса, който доставя електрическа енергия по цени, определени въз основа на търсенето и предлагането. Към 31 декември 2023 г. лицензираните от КЕВР търговци на електрическа енергия са 168, в т.ч. 27 лицензирани за 2023 г.

- доставчик от последна инстанция (ДПИ) – доставчик, който гарантира предоставянето на универсална услуга в краен случай (за клиенти, които не са избрали

доставчик на електрическа енергия или когато избраният от тях доставчик не извършва доставка по независещи от клиента причини). Цените на ДПИ се определят съгласно методика,¹¹ приета от КЕВР. Цените на енергията на ДПИ в другите европейски държави са средно с 30-50% по-високи от цените на другите доставчици, за да бъдат клиентите стимулирани да преминат към свободния пазар. ДПИ в България са 5 дружества.

- краен снабдител (КС) на електрическа енергия – снабдява с електрическа енергия по регулирани цени, утвърдени от КЕВР, обекти на битови крайни клиенти.

Цените на електрическата енергия на дребно на нерегулирания пазар следват динамиката на цените на пазара на едро. Към цената на едро, по която доставчикът закупува енергията, се добавят цените на мрежовите услуги, които се определят от КЕВР и включват: цена за пренос и достъп през/до електропреносната мрежа, цена за пренос на електрическа енергия през електроразпределителната мрежа на ниско напрежение и цена за достъп до електроразпределителната мрежа, както и цената за задължения към обществото. Доставчикът също така определя собствените си разходи за дейността и печалба, след което предлага на пазара оферта с фиксирани или плаващи тарифи.

Плаващите тарифи се базират на борсовата цена на електроенергията и поради това клиентът не знае предварително на каква цена ще бъде тя. В случай, че цената на енергията на борсата падне, клиентът може да се възползва от значително намаляване на разходите си. Обратната страна на медала е несигурността и възможността за многократно покачване на цените на едро, а оттам и разходите за електроенергия на крайния клиент.

Изборът между две оферти с плаващи тарифи се свежда до сравнението на надбавките на съответните доставчици, тъй като останалите елементи в крайната цена са еднакви – както цената за електроенергията, така и цените на мрежовите услуги. При този тип тарифи пазарният риск се прехвърля изцяло върху клиента, докато доставчикът играе пасивна роля.

По-високи са рисковете за битовите клиенти с по-висока консумация на енергия. Такива обикновено са домакинствата, които се отопляват на ток, особено в несанирани жилища, както и семейства с деца, които използват електроуреди в много по-голяма степен от останалите.

¹¹ https://www.dker.bg/uploads/2021/metodology_ceni_el_posl_instanciq.pdf

От важно значение при този тип тарифи е начинът на отчитане на потреблението – при наличието на интелигентни измервателни уреди, които отчитат потреблението почасово, клиентите имат възможност да планират най-удачните часове за използване на най-енергоемките уреди и по този начин значително да намалят разходите си, като се съобразяват с интервалите на най-ниските борсови цени.

При фиксирани тарифи пазарният риск се поема от доставчиците, вместо от клиентите. Доставчиците имат възможност да се застраховат срещу риска си, като закупуват енергийни деривати (фючърси). Търговия с деноминирани в евро български енергийни фючърси се предлага от енергийната борса European Energy Exchange (EEX). Отрицателната страна на търговията с енергийни деривати е, че тя намалява пазарната ликвидност и че понякога търпи изменения, дължащи се на нереални очаквания и залози.

Фиксираните тарифи са широко възприети в редица западни държави (Италия, Германия, Франция и др.) и се прилагат през целия период на договора, обикновено 1 година. Този тип договори позволиха на домакинствата в първите години на либерализацията да постигнат известно намаляване на разходите си, като същевременно гарантираха прозрачност и сигурност на цените за периода на сключения договор. В последствие увеличението на цените на пазара на едро принуди редица доставчици в западните държави да увеличат многократно фиксираните си тарифи или да преминат към тарифи, базирани на борсовата цена. Някои доставчици промениха едностранно договорите, предавайки по този начин доверието на потребителите. Подобно поведение от страна на доставчиците бе наблюдавано както в Италия, така и в Германия.

Предлагането на фиксирани тарифи предполага значителна активност на доставчика. Предвид, че при тях пазарният риск се поема от него, са налице икономически стимули той да се стреми към сключването на изгодни дългосрочни договори с производителите, както и да намалява рисковете си.

„Критични пикови тарифи“ са друг метод за ценообразуване на електроенергията на пазара на дребно, който се основава на фиксирани тарифи, разделени на времеви интервали, с по-висока цена в критичните пикови часове и по-ниска цена в часовете с по-ниска консумация. Този подход на ценообразуване има за цел да стимулира потребителите да изместят потреблението си на енергия извън пиковия период, като по този начин се намали търсенето на енергия по време на периоди на максимално натоварване на електрическата мрежа.

Критичните пикови тарифи обикновено се прилагат през периоди, когато има високо търсене на електроенергия (напр. през светлата част на деня през летните месеци, когато използването на климатик обикновено е по-високо). По време на тези времеви интервали тарифите са по-високи, за да стимулират потребителите да ограничат потреблението на енергия или да го преместят в по-малко натоварени часове.

Целта на критичните пикови тарифи е да се намали натоварването на електрическата мрежа по време на максимално търсене, като по този начин се избягва претоварване и възможни прекъсвания. Освен това този метод на ценообразуване насърчава енергийната ефективност и съзнателното използване на енергия, насърчавайки потребителите да приемат поведение и практики, които като цяло намаляват търсенето на енергия по време на пиковите периоди.

Критичните пикови тарифи могат да бъдат въведени на ниво енергоразпределително дружество или да бъдат предложени като опция от доставчиците на енергия. Те могат да бъдат поддържани от интелигентни измервателни системи, които измерват потреблението на енергия в реално време и позволяват диференцирано ценообразуване.

Могат да се отчетат две основни слабости на критичните пикови тарифи.

Първо, за да се постигне желаният ефект от подобни диференцирани тарифи, е необходимо потребителите да са добре информирани за интервалите на приложението им. Това предполага създаване на лесно достъпни информационни канали от страна на доставчиците (мобилни приложения, интерактивни сайтове, използване на средства за масова информация и т.н.), което изисква допълнителни инвестиции.

Второ, за потребителите сравнението между офертите на различните доставчици би могло да се превърне в значително сложна задача, която да доведе до погрешен избор.

В страни с либерализиран пазар има въведена „социална тарифа“. Такъв опит има в Испания и Португалия, поради което ИСС препоръчва да се проучи европейският опит и да се обмисли въвеждането на т.н. „социална тарифа“ като средство за преодоляване на енергийната бедност в условията на либерализация и свързаните с това пазарни ценови рискове.

IV. Регулиране на цените на електрическа енергия

Цените на мрежовите услуги като достъп и пренос през електропреносната и електроразпределителната мрежа, както и цената за задължения към обществото се

регулират от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) и се заплащат от всички клиенти, както на регулирания, така и на свободния пазар. Тъй като става въпрос за услуги в обществен интерес, тяхната цена се поддържа в граници, които да покриват разходите по предоставянето им, без излишно да се натоварват потребителите с прекомерни печалби от дружествата, предоставящи въпросните услуги. Въпреки това, необходимостта от развитието на електропреносната и електроразпределителната мрежи, за да се гарантира капацитетът им да поемат все по-големите количества електроенергия, генерирана от ВЕИ, неминуемо води до увеличение и на цените на мрежовите услуги.

На 14 март 2023 г. Европейската комисия предложи реформа на структурата на пазара на електроенергия,¹² по-специално на Регламента и Директивата за електроенергията и на Регламент (ЕС) № 1227/2011 относно интегритета и прозрачността на енергийния пазар (REMIT). С предложението се стимулират дългосрочни договори и се въвеждат правила за достъпа до възобновяемите енергийни източници и за споделянето на енергията от възобновяеми източници, дългосрочни договори за потребителите, нови схеми за подпомагане на оптимизацията на потреблението и съхранението, мерки за защита на уязвимите потребители, включване в регулираните цени на дребно на домакинствата и МСП в случаи на кризи, както и задължения за държавите членки да посочат доставчици от последна инстанция. През октомври 2023 г. Парламентът и Съветът приеха преговорните си позиции и започнаха тристранната среща за приемането на посоченото законодателство.

В предложението¹³ ще се предвиди правото на договори с фиксирани цени, за да се защитят потребителите от нестабилни цени. Освен това „В допълнение към съществуващата рамка за защита на потребителите в положение на енергийна бедност и уязвимите потребители предложението също така *ще осигури в случай на криза достъп до регулирани цени на дребно за домакинствата и потребителите, които са МСП.*“¹⁴

На базата на тези намерения на ЕК, при либерализацията на цените за битовите потребители в България, се предвижда да бъде определяна базовата цена за крайните потребители от Министерския съвет. Формулата за изчисляването ѝ все още не е известна, но се предполага, че ще се базира на модел за осредняване на борсовите

¹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_23_1591

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0148> , стр. 5

¹⁴ Пак там, стр. 5

стойности за минал период и прогнози на бъдещите пазарни цени и инфлацията. От една страна, определянето на базови цени би могло да вдъхне известно спокойствие в обществото в първоначалния период на либерализация, но от друга възникват притеснения относно факта, че въпреки фиксирането на цените по този начин, електроснабдителните дружества ще трябва да купуват енергия за клиентите си от борсата. Предвижда се разликата между тези цени да се покрива от Фонда за сигурност на електроенергийната система (ФСЕС), който ще се захранва от разликата между базовата цена и борсовата, когато борсовата е по-ниска. Как обаче ще се покрива разликата между базовата и борсовата цена в случай, че средствата във ФСЕС се окажат недостатъчни? Икономическата логика подсказва, че подобен сценарий би довел до задлъжняване на държавата или до отпадане на фиксирането на базови цени. И в двата случая това означава, че пазарният риск в крайна сметка ще се поеме от потребителите.

4.1. Цени на регулирания и на либерализирания пазар в България

Първата стъпка към либерализацията на пазара на електроенергия в България се извърши спрямо небитовите потребители. От 1 октомври 2020 г. се прекрати участието на регулирания пазар за всички небитови потребители, включително болници, училища, детски градини, общински и държавни институции, неправителствени организации, социални служби и др. В следващата графика се проследява нарастването на цените за тези потребители веднага след либерализацията на пазара. От цените в периода второ полугодие на 2021 г. до края на 2023 г. **са приспаднати** компенсациите за съответните месеци, предоставени от държавата, претеглени с количествата потребена електрическа енергия. Видно от данните, въпреки компенсациите от държавата, цените за небитовите потребители осезаемо са нараснали.

Изплащането на компенсациите към небитовите потребители на електрическа енергия беше извършено за сметка на целеви вноски от публичните предприятия от сектор енергетика със 100% държавно участие в капитала. Частните производители на електроенергия не участваха в механизма за компенсация, въпреки регистрираните от тях свръхпечалби, особено що се отнася до ВЕИ-централите. Държавните компенсация са отчетени както следва: за 2021 г. - 1,3 млрд. лв.¹⁵, за 2022 г. – 1,7 млрд. за първото полугодие¹⁶ и 3,2 млрд. лв. за периода юли-декември.¹⁷, за 2023 г. - 575,3 млн. лв. за

¹⁵ https://www.minfin.bg/upload/52983/Doklad_otchet_DB.pdf стр. 21

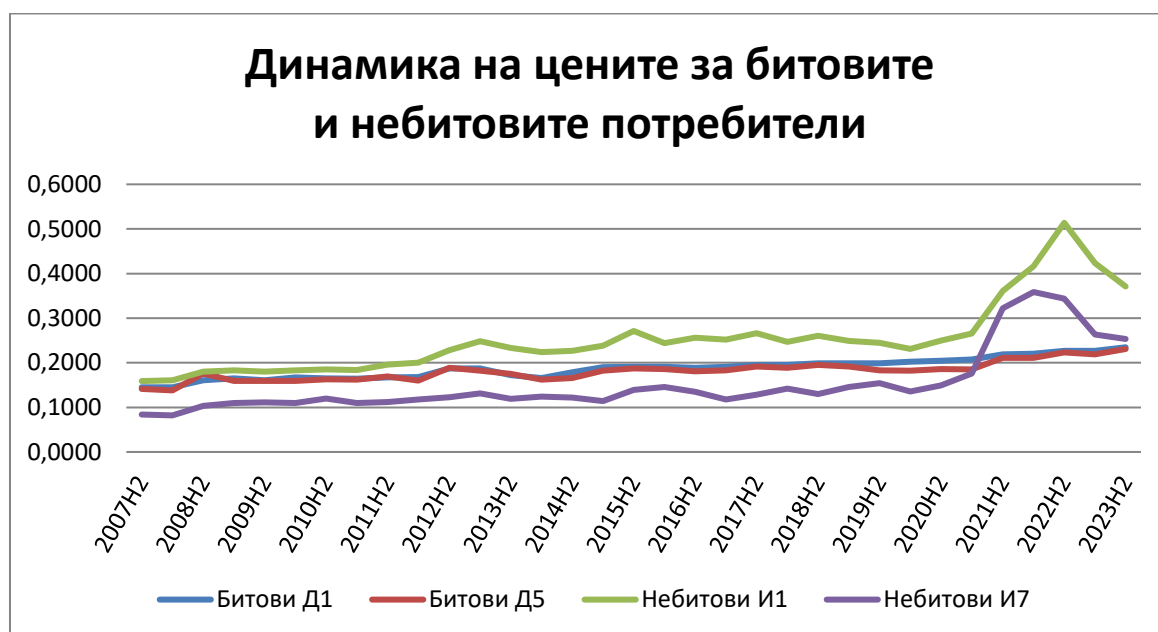
¹⁶ https://www.minfin.bg/upload/52982/Doklad_KFP_.pdf стр. 13

¹⁷ https://www.minfin.bg/upload/56071/Doklad_2022.pdf стр. 17

първото полугодие¹⁸, към момента няма данни за второто полугодие. Компенсациите за небитовите потребители заради високите цени на либерализирания пазар са на стойност приблизително 7 млрд. лв., като в допълнение, както е видно от графиката, самите потребители са увеличили значително разходите си за електроенергия.

Прави впечатление, че най-голямата тежест от повишаването на цените на електроенергийния пазар, се поема от малките предприятия (група И1) с годишно потребление до 20 000 кВтч. Цената за кВтч. намалява с намаляването на потреблението, като най-големите потребители (група И7) с потребление над 150 000 кВтч заплащат с около 1/3 по-евтино потребяваната от тях енергия.

Предвид резултатите от либерализацията на енергийния пазар за небитовите потребители и настоящото нестабилното международно геополитическо положение, което би могло допълнително да изложи на риск държавните финанси в опитите да подпомага небитовите потребители, решението на Народното събрание от 17 април 2024 г. за отлагането на либерализацията за битовите потребители изглежда основателно. Следва допълнително да се прецени дали такава либерализация е изобщо необходима.



Графика 2: Динамика на цените на регулирания и либерализирания пазар на електроенергия в България, данни на НСИ

¹⁸ https://www.minfin.bg/upload/55902/1000_Pril-1-MoF_ProgOtchet_30.06.2023_Official.pdf стр. 22

4.2. Ефекти от либерализацията на пазара на електроенергията върху инфлацията

В своите годишни отчети за 2021,¹⁹ 2022²⁰ и 2023²¹ г. Българската народна банка (БНБ) отчита годишна инфлация, измерена чрез хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ), от 6,6% за 2021 г., 14,3% за 2022 г. и 5% за 2023 г. В отчета за 2022 г., когато е регистрирана най-високата годишна инфлация за периода, БНБ пише:

„Най-съществен натиск за нарастването на потребителските цени оказа поскъпването на основни енергоизточници (природен газ, петрол, електроенергия за стопански потребители) и селскостопански стоки на международните пазари, чиято възходяща динамика се засили значително след началото на войната в Украйна.“ (стр.26).

Както показва графика 2, действително цените на електроенергията за небитовите потребители се покачват значително през 2022 г., като през третото тримесечие на 2022 г. средномесечната цена на електрическата енергия на сегмента „ден напред“ на БНЕБ достига 738 лева/MWh.²² Въпреки компенсациите от страна на държавата, производителите са принудени да увеличат цените на своите продукти към крайните си клиенти, за да покрият нарасналите си разходи за електроенергия. В Доклада по отчета за изпълнението на държавния бюджет на РБългария за 2022 г., Министерството на финансите посочва:

„На вътрешния пазар основната част от тежестта върху цената на продукцията от високите цени на енергоносителите бе прехвърлена към крайните потребители, въпреки програмите за изплащане на компенсаци.“ (стр. 18).²³

По данни на Евростат средногодишната цена през 2022 г. за среден размер небитови потребители в България е 0,2372 евро/киловатчас (от 0,0842 евро/киловатчас през 2021 г.), с което страната ни се нарежда на второ място след Гърция с най-скъпа електроенергия за небитовите потребители в целия Европейски съюз (графика 3):

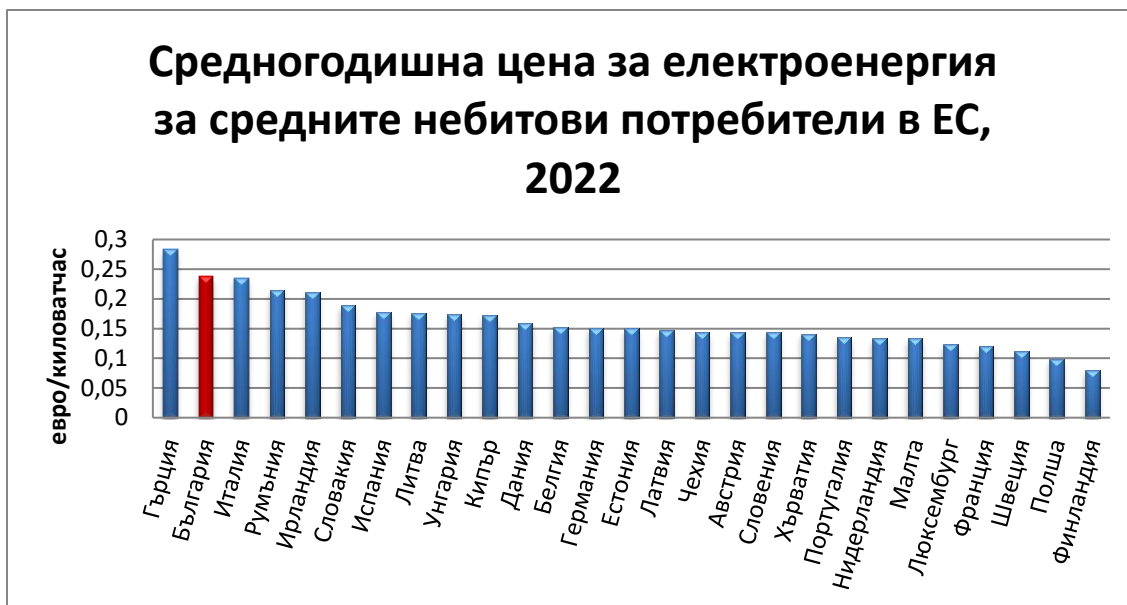
¹⁹ https://bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/annual_report_2021_bg.pdf

²⁰ https://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/annual_report_2022_bg.pdf

²¹ https://bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/annual_report_2023_bg.pdf

²² Виж https://www.minfin.bg/upload/56071/Doklad_2022.pdf

²³ Пак там.

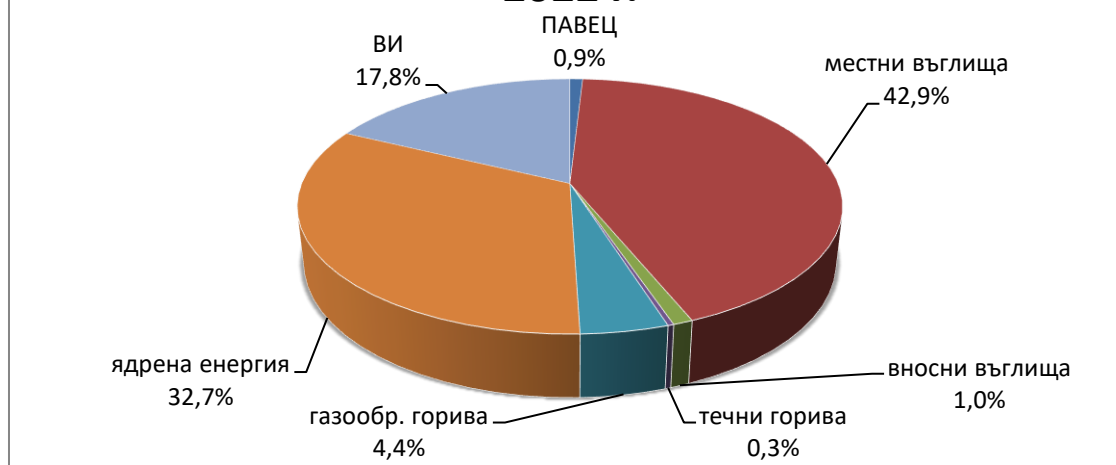


Графика 3: Средногодишна цена на електроенергия за средните небитови потребители, данни на Евростат

Министерството на енергетиката на РБългария съобщава в своя бюлетин за състоянието и развитието на енергетиката през 2022 г.,²⁴ че делът на вложените местни енергоносители за производството на електрическа енергия през 2022 г. е 96% (ядрената енергия е отчетена като местен енергоносител) (графика 4). Този висок процент на местни суровини гарантира, че сътресенията на международните пазари, дължащи се на геополитическата несигурност, не засягат българските производители на електроенергия. Предвид че едва 4,4% от електроенергията у нас се произвежда от газообразни горива, чиито цени претърпяха многократно увеличение след началото на войната в Украйна, отчетеното поскъпване на електроенергията на либерализирания пазар не може да бъде обяснено с увеличени разходи за нейното производство.

²⁴ https://www.me.government.bg/uploads/manager/source/VOP/Buletin_Energy-2023-25.04.2023_1_1.pdf
стр. 20

Структура на brutното производство на ел. енергия по видове енергоносители 2022 г.



Графика 4: Структура на brutното производство на електрическа енергия в България по видове енергоносители през 2022 г., данни на Министерството на енергетиката на РБ

Приведените данни показват, че либерализацията на пазара за небитовите потребители е довела до значително увеличение на цените на електроенергията, като увеличените разходи за производство на продукти и услуги се прехвърлят от предприятията към крайните клиенти и по този начин захранват инфлацията. В допълнение, фактът, че страната е износител на електроенергия и използва почти изцяло местни суровини, не успява да приближи цените на либерализирания пазар до реалните разходи за производство на електроенергия и да предотврати поставянето на България на незавидното второ място по най-скъпа електроенергия за небитовите потребители в Европейския съюз.

В случай на либерализация на пазара и за битовите потребители, домакинствата не само ще поемат на плещите си увеличението на цените на електроенергията за собствено потребление, но и ще продължават да заплащат цената на инфлацията, предизвиканата от либерализацията на пазара за небитовите потребители.

V. Мерки за повишаване на енергийната ефективност

5.1. Нормативна уредба на енергийната ефективност

Енергийната ефективност (ЕЕ) е стратегически приоритет за Европейския съюз (ЕС) и в частност за Република България като страна членка. Тя има ключово значение в

контекста на прехода към либерализиран енергиен пазар и създаване на условия за успешен преход към зелена и цифрова трансформация на икономиката. Мерките за повишаване на енергийната ефективност се разглеждат като средство за намаляване на емисиите на парникови газове, за намаляване на разходите за производство и потребление на електроенергия, за по-висок топлинен комфорт и за преодоляване на енергийната бедност в страните членки.

Основен законодателен документ е Директивата за енергийна ефективност²⁵, преработена през 2018 г.²⁶, като част от пакета „Чиста енергия за всички европейци“²⁷, с която се повишиха целите на ЕС за намаляване на потреблението на първична и крайна енергия до 2030 г., а държавите членки се задължиха да въведат мерки за намаляване годишното си потребление на енергия със средно 4,4 % до 2030г. Съгласно новата Директива за енергийната ефективност²⁸, в сила от 10 октомври 2023 г., целта за намаляване на крайното потребление на енергия в ЕС се повиши до 11,7 % до 2030 г.

Общата рамка на енергийната ефективност в ЕС се допълва от изисквания към енергийната ефективност и енергийни характеристики на сградите, комбинирано производство на енергия, в т.ч. когенерация (собствено производство чрез използване на ВЕИ) и повишена енергийна ефективност на продуктите.

В България европейските цели са транспонирани в Закона за енергийната ефективност (ЗЕЕ), (посл. изм. ДВ, бр. 41 от 10.05.2024 г.), който урежда обществените отношения, свързани с провеждането на държавната политика за повишаване на енергийната ефективност като част от политиката за устойчиво енергийно развитие. Съществува и цяла група от свързани по темата законови и подзаконови актове, които определят обхвата на енергийната ефективност в по-широк смисъл като средство за намаляване на парниковите газове и в по-тесен смисъл – като пазарен буфер срещу евентуалните пазарни рискове в процеса на либерализация на енергийния пазар в т.ч. и спрямо битовите потребители.

С оглед обхвата и характера на настоящия анализ, предмет на тази част от анализа е по-тесният план от мерките за енергийна ефективност, ориентирани към домакинствата в положение на енергийна бедност, доколкото значителна част от тях използват електроенергията като основен източник в бита и в частност за отопление.

²⁵ Директива 2012/27/ЕС <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:02012L0027-20210101>

²⁶ Директива (ЕС) 2018/2002 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32018L2002>

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM:2016:0860:FIN>

²⁸ Директива (ЕС) 2023/1791 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32023L1791>

5.2. Необходимост от идентифициране на домакинствата в положение на енергийна бедност.

В контекста на предстоящо либерализиране на енергийния пазар за домакинствата и разглеждането на енергийната ефективност като буфер срещу очаквани пазарни рискове, се засилва ролята на домакинствата изобщо и в частност на тези в състояние на енергийна бедност в разглежданите процеси. В този смисъл съществено място заема проблемът със спешното идентифициране на тези домакинства.

Съгласно данни от Евростат за 2022 г. България е на първо място сред страните от Европейския съюз по дял на хората, които не могат да поддържат дома си адекватно топъл – това са 20,5% от българските домакинства. В Анализ за енергийната ефективност за 2023 г. Агенцията за устойчиво енергийно развитие (АУЕР) дава прогноза за дела на енергийно бедните домакинства - относителният дял на очаквания брой лица под линията на бедност с отразен разход за енергия от общото население към 31.12.2022 г. е 28% или това са 1 809 406 лица²⁹.

Без съмнение, като положителна крачка напред следва да се посочи приемането на законовата дефиниция на „домакинство в положение на енергийна бедност“ (Закон за енергетиката - ЗЕ, ДР, §1, т.13г), а също и приемането от МС на Наредба за критериите, условията и реда за определяне на статут на домакинство в положение на енергийна бедност и на статут на уязвим клиент за снабдяване с електрическа енергия, в сила от 12.12.2023 г. Така се създаде добра нормативна основа, регламентираща критериите и правилата за разработване и функциониране на специална информационна система за енергийно бедните домакинства.

В същия закон (чл.8, ал. 7, в сила от 17.11.2023 г.), се възлага на министъра на труда и социалната политика съвместно с министъра на енергетиката и министъра на регионалното развитие и благоустройството, да изготви *дългосрочна програма за намаляване на енергийната бедност* в съответствие на Стратегията за устойчиво енергийно развитие на Р България, Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2030, Националната жилищна стратегия 2018 – 2030 г. и Дългосрочната стратегия за обновяване на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради до 2050 г.

²⁹ Анализ на състоянието на енергийната ефективност в страната и на годишния напредък по изпълнението на политиката и мерките за повишаване на енергийната ефективност през 2023 г. в България, март 2024, АУЕР, https://www.seea.government.bg/documents/Analiz_EE_z2023.pdf

Съгласно цитираната нормативна уредба следва да се създаде **информационна система** (регистър на домакинствата в положение на енергийна бедност) от националната отговорна институция, определена за разработването на Националния социален климатичен план съгласно Регламент (ЕС) 2023/955 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 г. за създаване на Социален фонд за климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1060, или от друг орган, определен с акт на Министерския съвет.

ИСС изразява загриженост, че до средата на 2024 г. не са предприети конкретни управленски мерки за създаване на регистър на домакинствата в положение на енергийна бедност. ИСС настойчиво апелира към формиране на политическа воля и добра координация в работата на компетентните институции за изпълнение на нормативните изисквания. Първостепенна задача е своевременното определяне на водеща институция със съответния капацитет и отговорност в областта на енергийната бедност като необходимо и задължително условие за справедлив енергиен преход.

Успешното провеждане на нормативно заложените дейности по идентифициране на лицата и домакинствата в положение на енергийна бедност ще създаде базова предпоставка за включване на тези субекти в различни програми за повишаване на енергийната ефективност и е важно условие за по-лесен достъп до финансиране за обновяване на жилищните сгради с цел повишаване на тяхната енергийна ефективност.

5.3. Прилагани към момента мерки за енергийна ефективност и енергийно бедните домакинства

Поради законодателно и административно забавяне на процесите за идентифициране на домакинствата в положение на енергийна бедност, към настоящия момент усилията на държавата са ограничени до **подпомагане на лица и домакинства с ниски доходи и специални потребности за осигуряване на отоплението им през зимния период**. Условието и реда за отпускане на целева помощ за отопление (с електроенергия, топлоенергия, твърдо гориво, газ) през съответния отоплителен сезон са регламентирани в Наредба № РД 07-5/16.05.2008 г. По данни от компетентната институция Агенция за социално подпомагане (АСП), за отоплителен сезон 2023/2024 г. са подпомогнати 324 674 лица и семейства, а изплатената сума е в размер на 176 849 155 лева³⁰. Следва да посочим, че програмата за осигуряване на средства за отоплението на

³⁰ Годишен отчет за дейността на АСП за 2023 г., <https://asp.government.bg/bg>

уязвимите групи от населението няма нищо общо и по никакъв начин не допринася за повишаване на енергийна ефективност.

Важно направление от държавната политика за енергийна ефективност е енергийното обновяване на жилищните сгради, осъществявано чрез Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради (НПЕЕМЖС)³¹ действаща от 2015 г., а към момента - чрез обявените два етапа на финансиране със средства на Националния план за устойчивост и развитие (НПУР).

Цитираната програма се разглежда като ключова за намаляване на разходите за енергия, за осигуряване на по-добри условия на живот и на топлинен комфорт на гражданите в многофамилни жилищни сгради и представлява инструмент за справяне с енергийната бедност у нас. По данни, събрани от доклади за напредъка на програмата за периода 2017-2024 г., публични обсъждания, статии и други, резултатите са меко казано неудовлетворителни – за близо 10 години само 4,2%-4,5% са обновените жилища със 100% публично финансиране, в т.ч. по реда националната програма³².

В рамките на финансиране със средства по НПУР, през първия етап (2023 г.), при 100% финансиране на енергийното обновяване са одобрени 756 многофамилни жилищни сгради в 102 общини. Така повече от 1,128 млрд. лв. ще се инвестират изцяло безвъзмездно за енергийно обновяване на жилищния сграден фонд, като отново не е отчетено обстоятелството, че в жилищните сгради съжителстват както домакинства в положение на енергийна бедност, така и такива, които са извън обхвата на дефиницията за енергийна бедност, но същите се възползват централизирано от енергийното обновяване на своите жилища при условията на 100% финансиране.

За втория етап (2024 г.) е предвиден бюджет в размер на 282,4 млн. лв., като одобрените сгради за участие ще получат до 80% безвъзмездна финансова помощ, а сдружението на собствениците от съответната сграда ще трябва да осигури самоучастие чрез собствен финансов ресурс в размер на 20% от стойността на допустимите разходи по проекта. За този етап се отчита значително по-малък интерес – 307 проекта срещу 3068 за първия етап. Една от съществените причини за това е, както нагласата и очакването за 100% безвъзмездно финансиране, така и неотчитането на нуждата от

³¹ <https://www.mrrb.bg/bg/energijna-efektivnost/nacionalna-programa-za-ee-na-mnogofamilni-jilistni-sgradi/>

³² Вж. повече от Доклад „Изход от омагьосания кръг“, 25.04.2024 г., на англ.език, Център за изследване на демокрацията <https://csd.eu/bg/publications/publication/exiting-the-vicious-cycle/>

диференциран подход към различните домакинства, до колкото някои от тях са в положение на енергийна бедност.

5.4. Разширяване обхвата на мерките за енергийна ефективност и ролята на домакинствата в състояние на енергийна бедност

5.4.1. Политиката за подпомагане на уязвимите домакинства с целеви средства за отопление през зимния сезон не стимулира тези домакинства за предприемане на енергоефективни дейности и за повишаване на енергийната ефективност на жилищата им, но поради големия обхват на тези лица и семейства, същите следва да бъдат подпомагани и в бъдеще по програми за подпомагане. В същото време усилията следва да се насочат политики, стимулиращи енергоефективни инвестиции и развиващи енергоефективно поведение на домакинствата.

5.4.2. Следва да продължи *прилагането на политиката за саниране* на монофамилни и еднофамилни сгради чрез инструментите на НПЕЕМЖС, на НПУР, както и на оперативните програми, в т.ч. Оперативна програма „Региони в растеж“ (ОПРР), като задължително се въведе *диференциран подход*, при който домакинствата в положение на енергийна бедност се ползват със 100% безвъзмездно финансиране, а за останалите домакинства се прилага съответен % самоучастие. Така ще се акумулират повече финансови средства и ще се увеличи обхватът на домакинствата, които биха се възползвали от програмите за саниране.

Едновременно със съществуващите програми за саниране следва да се обсъди още един подход, различен от централизирания. А именно: държавната администрация да предложи и схеми за финансиране на преминаването към по-горен енергиен клас на жилище/сграда, като финансовото подпомагане е *под формата на субсидия* – парична сума за домакинства, които *при постигнат конкретен резултат* – енергийно обновяване на собственото жилище до съответен енергиен клас, да могат да се възползват директно от тази субсидия. За избягване на злоупотреби следва да се субсидират само жилища от най-ниските класове (D, E, F и G) и съответно построени преди 2000г. Това предложение се базира и на протичащите повече от 10 години индивидуални дейности по фактическо саниране на отделни жилища в многофамилни и еднофамилни сгради, като този процес, по неофициални данни се отнася до повече от 20% от жилищата. Известно е, че този процес е стихия, липсва каквато и да е систематизация, изисквания за спазване на законови процедури, сертифициране и др.

подобни. Но този процес е резултат от осъзната необходимост и инициативност на част от домакинствата в цялата страна.

Процесът на жилищно саниране следва да се съпътства и с *нови модели за подпомагане на домакинствата* чрез съфинансиране от банкови и други публични институции с безлихвени, нисколихвени, разсрочени във времето заеми по кредитни линии за енергийна ефективност и други благоприятни за гражданите финансови стимули, в т.ч. *значително по-облекчени условия за енергийно бедните домакинства*.

Следва да се обмисли и мярката за облекчаване на условията за финансиране на физическите лица и домакинствата, в т.ч. енергийно бедните такива, чрез Фонд „Енергийна ефективност и възобновяеми източници“ (ФЕЕВИ), за да се изпълнят с ново съдържание функциите на този фонд за осъществяване на инвестиционни проекти.

5.4.3. Разработване на *диференцирани стимули за инвестиране в енергийно ефективни системи* за отопление.

В последните години климатиците и термopомпените системи за отопление и охлаждане добиват все по-голяма популярност сред домакинствата в Европа. Целта на ЕС (чрез Визия RePowerEU) е до 2026г. да бъдат инсталирани около 20 милиона термopомпи, а до 2030 - близо 60 милиона.

В сравнение с класическите отоплителни електроуреди климатиците и термopомпите изразходват 4-6 пъти по малко електроенергия за единица произведена топлина. Макар инвестиционните разходи в термopомпени системи да са все още прекалено високи, отоплението с тези системи е много по-евтино, тъй като около 75% от енергията си те получават директно от възобновяеми източници в околната среда, а само 25% - от електричество. За облекчаване на евентуалния негативен ефект при либерализацията на пазара на електроенергия за домакинствата и в търсене на възможно най-чист източник на енергия за отопление и охлаждане, следва да се проучи опитът на редица европейски страни, които насърчават използването на възобновяемата енергия от термopомпи (в т.ч. климатици). Редица държави-членки предлагат субсидии и други стимули за закупуване и инсталация на термopомпи, създадени на принципа: въздух-въздух, въздух-вода, геотермални и термopомпи за санитарна гореща вода (земя-вода и вода-вода).

На европейско равнище стимулите, които държавите предлагат са целеви и обикновено са във вид на субсидия за закупуване и инсталиране от домакинствата на термopомпи. За някои държави като Австрия, Хърватия, Чехия, Дания, Нидерландия,

Ирландия, размерът на субсидията е до 5-6 хил. евро. В други, като Франция, Германия, Испания, Литва – субсидиите са в размер до 14-15 хил. евро. Освен това размерът на субсидията варира и е в зависимост от вида термопомпа (с въздушен източник, геотермални и т.н.).

Освен финансови ресурси като субсидии, европейските страни предлагат и други стимули като например: нисколихвени заеми за потребители и някои данъчни облекчения. Прилаганият в европейските страни подход стимулира инициативата и отговорното поведение на потребителите. **Подходът изцяло е ориентиран към резултата** – потребителят има свободата да избере и закупи съответния вид термопомпа и срещу този резултат той получава подпомагане от държавата в точно определен размер субсидия, като би следвало *за енергийно бедните домакинства инвестицията би могло да се поема от държавата на 100%*.

5.4.4. Включване на лицата и домакинствата в енергийни общности по места за изграждане на ВЕИ.

Енергийните общности в ЕС се разглеждат като *важно средство и инструмент за активизиране инициативността на гражданите и за тяхното отговорно участие* в процесите за формиране на енергоефективно поведение. В този смисъл провеждането на целенасочена политика за *облекчени процедури* при създаване на енергийни общности и за активна *информационна кампания* за стимулиране, активизиране и включване на гражданите в процесите на създаване на тези общности по места е гаранция за формиране на енергоефективно поведение и прилагане на нови модели на гражданска инициатива, които чрез въвеждане/изграждане на различни системи за възобновяеми енергийни източници се превръщат в просюмъри (потребители-производители). *Въвличането на гражданите, с фокус към енергийно бедните домакинства*, е важна предпоставка за постигане на икономия на енергопотреблението и за намаляване на сметките за тока.

5.4.5. Средства от Социалния климатичен фонд за преодоляване на енергийната бедност.

Очакваните средства от 2 милиарда 280 милиона евро за периода от 2026 до 2032 година по линия на Социалния климатичен фонд (СКФ) съгласно Регламент (ЕС) 2023/955 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 година за създаване на Социален фонд за климата и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1060³³

³³ <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/9dd87fa1-f383-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-bg>

следва да се насочат към уязвимите домакинства, които имат затруднения при плащане на сметките за ток. Причина за създаването му е включването на сградите и автомобилите в Системата за търговия с емисии (СТЕ) от 2027 г. Средствата ще се предоставят при наличие на 25% национално съфинансиране и представяне от страна на държавите-членки на мерки като краткосрочни помощи за бедни семейства, мерки за енергийна ефективност, декарбонизация на отоплението и др. За да се възползва от средствата, до юни 2025 г. България следва да разработи **национален социален климатичен план**, който да се основава на ясно планиране и картиране на домакинствата в положение на енергийна бедност. По този начин **във фокуса на финансиране** от СКФ ще са мерките, които помагат на **енергийно бедните семейства да се справят със сметките за електроенергия и да подобрят условията си на живот чрез повишаване на енергийната ефективност** на своето жилище. Очаква се социалният климатичен фонд да заработи от януари 2026 г.

Възможна линия на финансиране е тази за **закупуване от държавата на интелигентни електромери за енергийно бедните домакинства**. Тези модерни уреди, освен измерване на основно потребление на електроенергия имат функции за двупосочно измерване на различни тарифи, функция за потребителски контрол, двупосочна функция за комуникация на данни, функция за проследяване на кражба и др. Интелигентното измерване може да предоставя на потребителите подробна информация за потреблението, което им позволява да управляват по-добре своето потребление на електроенергия, за да постигнат целта за пестене на електроенергия и намаляване емисии на парникови газове и в този смисъл могат да са механизъм за повишаване на енергийната ефективност.

/п/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ