

Новите възможности за България според Стратегията за Енергиен съюз

За участие в

Единадесети годишен конкурс за присъждане на

Награда „Д-р Илко Ескенази“

Тема:

Икономика на Европейския енергиен съюз

Автор: Атанас Георгиев

Секретар на магистърската програма „Икономика и управление в енергетиката,
инфраструктурата и комуналните услуги“

Щатен асистент в Катедра „Икономика и управление по отрасли“

Стопански факултет, СУ „Св. Климент Охридски“

Издател и гл. редактор на списание “Ютилитис” и на Publics.bg

Съдържание

Въведение.....	3
I. Стратегията за Европейски енергиен съюз	4
II. Визия и реализация.....	9
III. Прагматичната оценка за Енергийния съюз.....	13
IV. България – краткосрочни решения или дългосрочна стабилност?	18
Заключение	23
Библиография	24

Въведение

Стратегията за Енергиен съюз, обявена от зам.-председателя на Европейската комисия Марош Шефчович на 25 февруари 2015 г. ни накара да се запитаме какво означава тя за България и как може да сме част от промяната, вместо да я следваме. Самият Шефчович я определи като „най-амбициозният европейски енергиен проект“ от подписването на договора за Европейската общност за въглища и стомана¹.

Стратегията отбелязва, че все още съществуват „енергийни острови“ и много пазари не са добре свързани със съседните страни, което увеличава разходите за потребителите и представлява риск за енергийната сигурност.

И въпреки че първоначалната идея на Председателя на Европейския съвет Доналд Туск за обща „агенция за закупуване на газ от трети страни“ най-вероятно няма да се осъществи, може да очакваме значителни промени в националния енергиен отрасъл като резултат от приетата стратегия. На първо място, въпреки изразените критики от множество страни-членки, ще сме свидетели на все по-малко възможности за национално определяне на енергийния микс без участието на съседните страни. Конкурирането в регионален мащаб може да отстъпи на кооперирането. Това обаче означава, че най-добре подготвените, обосновани и финансирани проекти ще спечелят. Въпросът е колко такива проекти може да предложи България в момента.

Стратегията за енергийния съюз обещава и финансиране за енергийни проекти. Част от тях трябва да подобрят връзките на България с газовите и електроенергийни мрежи на региона. Но в документа изрично се отбелязва, че получаването на тези средства ще е обвързано със спазването на европейските правила и най-вече с пълното прилагане на Третия енергиен пакет – в частта за ънбъндлинга на националните оператори и за независимостта на регулаторните агенции.

¹ Европейската комисия, „Енергиен съюз: сигурна, устойчива и конкурентоспособна енергия на достъпни цени за всички европейски граждани“, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_bg.htm, проверен на 14.04.2015 г.

Което поставя нови задачи на националните правителства. Прилагането на „островни“ стратегии и натискът върху независимите регулатори няма да са печеливша стратегия, ако целта е финансиране на нови енергийни инвестиции. Важно е да направим анализ на националната енергийна политика и да поставим правилните приоритети. Натискът върху регулаторната агенция да задържа регулираните цени и натрупването на задлъжнялост в държавните дружества не може да е алтернатива на отварянето на пазара за нови инвестиции. Първата опция вече даде достатъчно лоши резултати. Време е да опитаем с алтернативен подход.

I. Стратегията за Европейски енергиен съюз

Дългоочакваната Рамкова стратегия за Енергиен съюз беше обявена от Зам.-председателя на Европейската комисия Марош Шефчович на 25 февруари 2015 г.² В пакета документи са описани основните предложения на екипа на Европейската комисия за повишаването на сътрудничеството в енергийния отрасъл на Съюза, както и основните предизвикателства пред страните-членки. Още в първото изречение на стратегическия документ са представени и актуалните 4 измерения на Европейската енергийна политика: сигурност, устойчивост, конкуренция и достъпност. Последното измерение е една от основните промени в енергийната политика спрямо пакета Енергетика/Климат и директивите от него, приети през 2009 г.³, както и спрямо Третия енергиен пакет⁴, като отразява настъпилите изменения в световната енергетика през последните 6 години: забавянето на световната икономика, ниските цени на въглеродните квоти, шистовата революция в САЩ, ядрената авария във Фукушима и необходимостта от отразяване в енергийните цени на инвестициите във възобновяеми източници.

² Европейската комисия, Energy Union Package, COM(2015) 80 final, 2015 г., <http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/>, проверен на 14.04.2015 г.

³ Европейската комисия, The 2020 climate and energy package, COM (2010) 265 final, 2010 г., <http://ec.europa.eu/clima/policies/package/>, проверен на 14.04.2015 г.

⁴ Европейската комисия, Market Legislation, <http://ec.europa.eu/energy/node/50>, проверен на 14.04.2015 г.

Новата Стратегия поставя 5 основни измерения на бъдещия Енергиен съюз:

1. енергийна сигурност, солидарност и доверие;
2. напълно интегриран европейски енергиен пазар;
3. енергийна ефективност, допринасяща за ограничаване на потреблението;
4. намаляване на въглеродните емисии на икономиката;
5. научни изследвания, иновации и конкурентоспособност

Въпреки този опит за фокусиране на визията, тя включва множество под-приоритети, част от които трудно могат да бъдат изпълнени едновременно. Или ако отново реферираме към Пакета Енергетика/Климат, неговите цели донякъде се покриват с целите на Третия енергиен пакет, но имат и противоречия. Едно от най-значимите, както се оказва впоследствие, е насърчаването на конкуренция в енергийния микс и същевременно – промотиране на нисковъглеродните енергийни източници. Изборът на схеми за подкрепа на ВЕИ в някои страни-членки обрече на забавяне либерализацията на електроенергийния пазар и това е колкото по вина на националните правителства, толкова и заради противоречащите си цели на ниво ЕС.

Връщайки се отново към настоящата стратегия, визията за Енергиен съюз включва следните аспекти:

- енергиен съюз, в който държавите членки виждат, че зависят една от друга, за да осигурят сигурно енергоснабдяване на своите граждани въз основа на истинска солидарност и доверие;
- енергиен съюз, който изразява единни становища по глобалните въпроси
- интегрирана енергийна система за целия континент, в която енергията свободно преминава през националните граници в условията на конкуренция и възможно най-добро използване на ресурсите, и с ефективно регулиране на енергийните пазари на равнище на ЕС при необходимост;

- енергиен съюз като устойчива, нисковъглеродна и екологосъобразна икономика, която е проектирана да бъде дълготрайна;
- силни, иновативни и конкурентоспособни европейски дружества, които развиват промишлени продукти и технологии, необходими за осигуряването на енергийно ефективни и нисковъглеродни технологии в Европа и извън нея;
- европейска работна сила с необходимите умения за изграждане и управление на енергийната система на бъдещето;
- изграждане на доверие в инвеститорите чрез ценови сигнали, които да отразяват дългосрочните нужди и целите на политиката;
- енергиен съюз, основан на гражданите, в който последните се чувстват ангажирани с енергийния преход, възползват се от новите технологии, за да намалят сметките си, участват активно на пазара, а уязвимите потребители са защитени.

Основното предизвикателство пред изпълнението на тази визия ще бъде във формирането на конкретни политики, които да не пренебрегват отделни аспекти за сметка на други. Част от тези контрапункти се проявиха при досегашната енергийна политика и за тях все още няма устойчиви решения, например за индустриалното потребление на енергия в условия на нисковъглеродно производство на енергия или за баланса между националните и европейските регулации по начин, който да гарантира суверенитета на страните-членки според Лисабонския договор. Тревогите по отношение на енергийното потребление и цените на енергийните ресурси бяха споделени на най-високо равнище от бившия Председател на Европейската комисия Жозе Мануел Барозу, който заяви на 22 май 2013 г.⁵, че конкурентоспособността на европейската икономика е застрашена от повишаващите се цени на енергийните ресурси в Европа, особено в сравнение с цените на енергията в САЩ. Според цитираните от Барозу данни, цените на природния газ за индустрията в ЕС са се повишили с 35% за периода 2005-2012 г., докато в САЩ те са спаднали с цели 66%. За индустриалните потребители на електроенергия в ЕС статистиката показва покачване с 38%, докато в САЩ цените за същия период са спаднали с 4%.

⁵ José Manuel Barroso, Energy priorities for Europe, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy3_en.pdf, проверен на 14.04.2015 г.

Остава отворен и въпросът за възможностите да бъде изпълнена новата визия при положение, че много от страните-членки все още не са изпълнили докрай изискванията на досегашните европейски политики – например по отношение на Третия енергиен пакет и пакета Енергетика/Климат. Възможно ли е преминаването на второ ниво на енергийно сътрудничество в ЕС, без да са изпълнени всички досегашни изисквания? Скорошен доклад на Генерална дирекция Енергетика за състоянието на енергийните пазари в ЕС⁶ показва, че състоянието на енергийните пазари в някои държави-членки е незадоволително и забавянията са значителни.

На някои от тези изводи е поставен акцент и в Стратегията за Енергиен съюз. В нея е посочено, че на практика в ЕС действат 28 национални регулаторни режима, че битовите потребители нямат достатъчно избор на алтернативни доставчици, че енергийната инфраструктура е стара и не е адаптирана към повишеното производство на енергия от ВЕИ, както и че съществуват „енергийни острови“ като резултат от недобрата свързаност между националните пазари.

По същество, стратегическият документ е по-скоро пътна карта за реализация на реформите в европейската енергетика. Посочените проблеми трябва да бъдат решени чрез изпълнение на 15 мерки, които са предложени за обсъждане от страните-членки във формата на Европейския съвет и Европейския парламент, така че от тях да последват реални законодателни промени – нови директиви и регламенти, чрез които да бъдат постигнати отделните под-цели. Конкретните 15 стъпки в този план за действие са:

1. Пълното изпълнение и стриктно правоприлагане на съществуващото енергийно и свързано с него законодателство;
2. Диверсифициране на газовите доставки, да са по-устойчиви срещу прекъсване;
3. Междуправителствените споразумения да съответстват на законодателството на ЕС и да бъдат по-прозрачни;

⁶ European Commission, EU Energy Markets in 2014, COM (2014) 634 final, 13 октомври 2014 г., http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_market_en_0.pdf, проверен на 14.04.2015 г.

4. Адекватна инфраструктура за цялостното изграждане на енергийния пазар, интегрирането на ВЕИ и сигурността на доставките;
5. Създаването на добре функциониращ вътрешен енергиен пазар, който да е от полза за гражданите, да гарантира сигурността на доставките, да интегрира в пазара ВЕИ и да коригира сегашното некоординирано развитие на механизмите за изграждане на капацитет в държавите членки, чрез преразглеждане на текущата организация на пазара;
6. Регулаторната рамка да се доразвие, за да осигури добре функциониращ вътрешен енергиен пазар на гражданите и предприятията;
7. Регионалните подходи към интеграцията на пазара като важна част от напредъка към постигане на изцяло интегриран енергиен пазар в целия ЕС;
8. По-голямата прозрачност относно енергийните разходи и цени, както и размера на публичното подпомагане, за засилване интеграцията на пазара и идентифициране действията, които водят до изкривяване на вътрешния пазар;
9. Постигане на най-малко 27 % икономии на енергия до 2030 г.;
10. Модернизиране на съществуващите сгради, за да бъдат енергийно ефективни, и пълноценно използване на устойчиво отопление и охлаждане за намаляване сметките за внос на енергия на ЕС, с цел укрепване на енергийната сигурност и снижаване на енергийните разходи за домакинствата и бизнеса;
11. Ускоряване на енергийната ефективност и намаляването на въглеродните емисии в транспортния сектор, постепенното му преминаване към алтернативни горива и интегрирането на енергийните и транспортни системи;
12. ЕС постигна съгласие за рамка в областта на климата и енергетиката до 2030 г. на заседанието на Европейския съвет през октомври. Сега тя трябва да бъде приведена в действие. ЕС ще осигури амбициозен принос към международните преговори за климата;
13. ЕС одобри целта за постигане до 2030 г. на дял от поне 27 % на енергията от възобновяеми източници на равнище ЕС.

14. ЕС трябва да разработи далновидна стратегия за изследователска дейност и иновации в областта на енергетиката и климата, за да се запази водещата роля на Европа в технологиите и да се разширят възможностите за износ;

15. ЕС ще използва всички инструменти на външната политика, за да гарантира, че силният и единен ЕС конструктивно ще се ангажира със своите партньори и ще изразява единни становища по въпросите на енергетиката и климата

II. Визия и реализация

За първи път терминът „Енергиен съюз“ беше въведен от Председателя на Европейския съвет Доналд Туск, все още в качеството му на министър-председател на Полша⁷. Според първоначалната идея на Туск, обявена в края на март 2014 г., Енергийният съюз трябва да демонстрира повече солидарност между страните-членки в областта на енергетиката, като това включва 6 измерения:

1. Създаване на ефективен механизъм за газова солидарност в случай на криза с доставките;
2. Повече финансиране от фондовете на ЕС за инфраструктура, която осигурява енергийна солидарност, особено в източната част на ЕС – финансиране на до 75% от стойността на проектите;
3. Колективно закупуване на енергийни ресурси;
4. Реабилитация на въглищата като енергиен ресурс;
5. Добив на шистов газ;

⁷ Premier.Gov.Pl (официален сайт на полския Министър-председател, Donald Tusk on the Polish project of the European Energy Union, 2014 г., <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/donald-tusk-on-the-polish-project-of-the-european-energy-union.html>, проверен на 14.04.2015 г.

6. Радикална диверсификация на газовите доставки за ЕС

Всъщност, идеята за повече „общност“ в енергийния отрасъл не е заявена за първи път от полския премиер, но той пръв ѝ дава име: „Енергиен съюз“. Три основополагащи документа за тази концепция са публикувани през последните 5 години от института Notre Europe на Жак Делор, който поставя началото на дискусиата на „Европейска енергийна общност“:

- „Towards a European Energy Community: A Policy Proposal“⁸ през март 2010 г.;
- „Energy Solidarity in Europe: from Independence to Interdependence“ от 2013 г.
- „From the European Energy Community to the Energy Union - A new Policy Proposal“⁹ през януари 2015 г.

Екипът, подготвил трите документа, е под ръководството на бившия Президент на Европейската комисия Жак Делор и показва специфична визия за европейския енергиен отрасъл. Именно в неговия мандат, през 1986-1992 г., е даден първият тласък за либерализацията на единния европейски енергиен пазар чрез Първия либерализационен пакет от законодателни инициативи. Последовател на неговата визия е и настоящият Председател на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер. В своето встъпително изявление на 15 юли 2014 г. той посочва: „Позволете ми на това място да отдам почит на Жак Делор, един велик председател на Комисията. Не всеки може да бъде Делор, но той е мой учител и приятел и неговото дело ще ме вдъхновява всеки ден“¹⁰.

Част от изводите на първия документ, подготвен от екипа на Делор през 2010 г. са, че енергетиката е един от малкото сектори, в които интеграцията между страните-членки е

⁸ Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc van der Woude, „Towards a European Energy Community: A Policy Proposal“, Notre Europe, 2010 г., www.institutdelors.eu/media/etud76-energy-en.pdf, проверен на 14.04.2015

⁹ Sami Andoura, Jean-Arnold Vinois, Jacques Delors, „From the European Energy Community to the Energy Union - A new Policy Proposal“, Notre Europe, 2015 г., www.delorsinstitute.eu/media/energyunion-andouravinois-jdi-jan15.pdf, проверен на 14.04.2015 г.

¹⁰ Жан-Клод Юнкер, „Ново начало за Европа. Встъпително изявление на пленарното заседание на Европейския парламент“, 2014 г., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_bg.htm, проверен на 14.04.2015 г.

намаляла за последните 60 години, поне на ниво визия. От създаването на ЕС с Договора за въглища и стомана и подписването на Евратом, националните приоритети по отношение на енергиен микс, структура на националните пазари и тяхната интеграция са все по-разностранни. Неуспешен е и опитът на Лисабонския договор да тушира този процес. Анализ на този първи доклад бе представен и в България от автора на настоящата статия с основния извод, че от интегриран континент, в енергиен план Европа започва да прилича на архипелаг от острови¹¹. Именно това е и един от изводите в Стратегията за Енергиен съюз от февруари 2015 г. – че в Европа все още съществуват „енергийни острови“, които имат ниска степен на свързаност със съседните страни.

Една от основните препоръки на доклада от 2010 г. е да не се принуждават всички страни-членки от ЕС да работят с еднакво темпо и в единен глас при определянето на националните им енергийни приоритети поне в началото на процеса по формиране на единна европейска политика. Подобно на Еврозоната и Шенген, предложената от авторите на проучването „Европейска енергийна общност“ би събрала само тези държави от Съюза, които са готови да работят в екип и „под напрежение“. В противен случай, енергийните реформи ще продължат да се движат със скоростта на най-бавните страни, се посочва още в доклада. Същевременно са необходими бързи действия за справяне с основните проблеми пред Европа и най-вече – с увеличаващата се зависимост от външни за Съюза енергийни ресурси.

В доклада на Notre Europe от 2013 г., озаглавен „Energy Solidarity in Europe: from Independence to Interdependence“¹², възможността за разделяне на Съюза вече не стои на дневен ред, а се предлагат нови мерки за засилване на интеграцията между отделните страни-членки. Визионерите осъзнават, че трудният път към подобряването на енергийната сигурност трябва да бъде извървян заедно. В този доклад са посочени и пет приоритетни области, които могат да помогнат за постигането на по-добри резултати:

- Завършване на общностните пазари на електроенергия и природен газ и солидарност чрез свободно движение на енергийни ресурси;

¹¹ Атанас Георгиев, „Регулаторни аспекти на европейската енергийна общност“, Енергийна дипломатия. Външнополитически изследвания 5, Дипломатически институт. Министерство на външните работи, 2013 г., стр.67-75

¹² Sami Andoura, Notre Europe, Energy Solidarity in Europe: from Independence to Interdependence, www.notre-europe.eu/media/energysolidarity-andoura-ne-ijd-july13.pdf, проверен на 14.04.2015 г.

- Сигурност на доставките чрез изграждане на инфраструктура и ефикасни механизми за взаимопомощ;
- Оптимизиране на енергийното потребление в ЕС в условията на растящ дял на ВЕИ – за по-добра ефективност
- Силна политическа воля и лидерство на страните-членки за колективен подход и сътрудничество на европейско равнище и навън;
- Отразяване на различията в икономическото и социалното развитие при изпълнение на целите за устойчиво развитие (20/20/20 до 2020 г.).

Промяната в геополитическата обстановка през 2014-2015 г., както и погледът върху събитията през периода 2010-2015 г., поставя нов акцент на Европейската енергийна общност. Новата визия, представена през 2015 г. и озаглавена „Европейски енергиен съюз“ по примера на Доналд Туск, вече не допуска Европа „на две скорости“ в енергетиката. Както отбелязват самите автори, този нов доклад изследва Европейската енергийна политика в периода 2007-2014 г. и включва приемането на новия пакет Енергетика/Климат до 2030 г., като се състои от 30 оценки на силните и слаби страни на тази политика. Последните 3 от тях дават основните заключения за бъдещите необходими действия:

- Фрагментацията на системата – „Въпреки многото действия през последното десетилетие, фрагментацията не е преодоляна... Националните решения са доказали своята неадекватност и са увеличили риска от разнопосочни и противоречащи си отговори на общите предизвикателства... Липсва адекватна управленска рамка в ЕС за справяне с липсата на координация и сътрудничество между страните-членки и всички заинтересовани страни в този процес...“
- Рискът от безцелното продължаване напред – „...Остава да видим доколко страните-членки на ЕС и заинтересованите страни са готови да продължат напред с качествен скок отвъд понятието за национална енергийна независимост и да възприемат своята де факто независимост чрез общата Европейска енергийна политика.“
- Историческа европейска конвергенция на националните енергийни профили и системи – „Енергийната политика на ЕС сега е на средата на пътя между националните политики, определени от национални съображения, и общата

енергийна политика, базирана на интегрираните енергийни пазари. Тази „страна на монетата“ трябва да получи внимание...”

III. Прагматичната оценка за Енергийния съюз

Интересно е сравнението между погледа на визионерите (като Жак Делор) и оценката на „практиците“ за бъдещето на Енергийния съюз. Един от авторите на втория доклад на института Делор, цитиран по-горе, е Жан-Арнолд Виноа – бивш ръководител на Генерална дирекция „Енергетика“ в Комисията „Барозу“. Неговата позиция вече му позволява да споделя по-смели оценки за досегашната енергийна политика на ЕС. Най-значимо в този аспект бе интервюто, което той даде за известния енергиен портал EnergyPost¹³ в началото на февруари 2015 г. Според него, две ключови промени в европейския енергиен пазар ще са свързани със създаването на регионални и впоследствие на европейски мрежови оператори и регулаторни агенции, както и с оптимизирането на енергийния микс на европейско, а не на национално равнище.

Основното му послание в това интервю е, че европейската енергийна политика трябва да насочи вниманието си към потреблението на енергия, а не към предлагането. Или сегашната парадигма за формиране на енергиен микс (и най-вече – на национално ниво) да отстъпи пред по-прагматичното задоволяване на потреблението в ЕС с най-оптималния енергиен микс на общностно равнище. Една от грешките, които Виноа отчита, е оставянето на разпределителните мрежи за електроенергия и газ извън Третия енергиен пакет преди 6 години. Оставянето на тази „черна кутия“, според него, е било грешка и тя трябва да бъде поправена при сегашното формиране на политики. Той посочва и че въпреки изтичането на сроковете, свързани с прилагането на Третия енергиен пакет, много страни-членки все още не са завършили този преход. Към тази група страни се включва и България, където нито електроенергийният, нито газовият пазар са близо до пълната либерализация.

¹³ Sonja van Renssen, „A ‘J’ Accuse” from an ex-EU official: only a real Energy Union can save the EU energy market“, Energy Post, 2015 г., www.energypost.eu/jaccuse-ex-eu-official-real-energy-union-can-save-eu-energy-market/, проверен на 14.04.2015 г.

Няколко месеца преди официалното обявяване на Стратегията за Енергиен съюз, друг визионер на Европейската енергийна политика, Жан-Мишел Глашан, публикува своята гледна точка: „Нова енергийна политика за новата Европейска комисия?“¹⁴. В нея той коментира, че няколко от стълбовете на енергийната политика на комисията Барозу са колабирали и че ЕС се нуждае от концентрирано усилие за връщане на правилния път за изпълнението на целите 20/20/20 и за изпълнението на бъдещите цели за 2030 г. В своя „манифест“, Глашан поставя 5 основни въпроса към новата Европейска комисия:

1. Вътрешният електроенергиен пазар – според Глашан, този пазар е в криза – общото търсене е ниско заради забавянето в икономиката, а търсенето на електроенергия от невъзобновяеми източници е още по-ниско заради нарастващия дял на ВЕИ;
2. Вътрешният газов пазар – според Глашан, този пазар е изправен пред шокове в ценово и количествено отношение от Запад и Изток и пита дали има решение на тези проблеми;
3. 28 национални пътя между 20/20/20 и 2030 – Глашан припомня, че комисията „Барозу-2“ е предложила екстраполиране на политиките 20/20/20 до 2030 г., а Европейският съвет е предупредил, че не иска такава екстраполация;
4. Управление (бел.а. – “governance” в смисъл на регулиране и формиране на политики) на енергийния сектор – Глашан счита, че при липсата на задължителни цели за ВЕИ и Енергийна ефективност, страните-членки ще изберат много различни подходи за формиране на националните си енергийни политики;
5. Външна енергийна сигурност и политики – Глашан задава въпроса дали новите предизвикателства пред енергийната сигурност са на ниво отделни страни-членки или общи за ЕС.

¹⁴ Jean-Michel Glachant, „A New Energy Policy for the New European Commission?“, Florence School of Regulation, 2014, <http://fsrpolicybriefs.eu/>, проверен на 14.04.2015 г.

Впоследствие, след публикуването на Стратегията за Енергиен съюз, Жан-Мишел Глашан в интервю за Energy Post¹⁵ допълва своите забележки към сегашната енергийна политика и с мнението, че в предложения формат „Енергийният съюз е празна кутия, само израз, който още няма точно съдържание. Той не е институция или организация... Той все още не съществува“. Затова по-нататък в същото интервю той заявява, че за да се превърне в истински съюз, новата концепция трябва да се институционализира – по начина, по който Банковият съюз се създаде и се крепи чрез своите общи европейски институции. Глашан дава и три възможни интерпретации на Енергийния съюз, според различните визии на ключови фактори в Европейския съюз:

- Първата визия Глашан нарича „Eurelectric-Eurogas“, по примера на двете големи асоциации на електроенергийните и газовите компании в ЕС – тази визия включва завършването на Вътрешния енергиен пазар и дори създаването на общ европейски регулатор за електроенергийния и газовия пазар;
- Втората визия той нарича „Туск-Йотингер“ и обвързва с поставянето на външната енергийна сигурност като ключов приоритет;
- Третата визия е тази от доклада на института на Жак Делор от 2015 г., цитирана по-горе – с акцент върху иновациите, активното включване на потребителите в пазара и пълното интегриране на политиките по устойчиво развитие.

Донякъде оценката на Глашан по отношение на необходимата институционализация кореспондира и със самия текст на Стратегията, подготвена от Европейската комисия – в нея се казва, че Енергийният съюз „се нуждае от интегрирани процеси за управление и надзор, за да се гарантира, че свързаните с енергетиката действия на европейско, регионално, национално и местно равнище допринасят за целите на енергийния съюз“.

¹⁵ Sonja van Renssen, „Interview Jean-Michel Glachant: “To get an Energy Union, you need new institutions”“, Energy Post, 2015 г., www.energypost.eu/interview-jean-michel-glachant-get-energy-union-need-new-institutions/, проверен на 14.04.2015 г.

Най-прагматичната оценка на предложената Стратегия дава заседанието на Европейския съвет на 19 март 2015 г.¹⁶. Това е оценката на политиците за приложимостта на предложената стратегия, като отчасти тя охлажда и първоначалния ентузиазъм за ключовите реформи. В официалното съобщение на Европейския съвет се посочват и конкретните области, на които ще бъде обърнато приоритетно внимание:

- а) ускоряване на инфраструктурните проекти, включително междусистемните връзки, по-специално към периферните региони, в областта на електроенергията и газовия сектор, за да се гарантират енергийната сигурност и добре функциониращ вътрешен енергиен пазар;
- б) цялостно въвеждане и стриктно прилагане на съществуващото законодателство в областта на енергетиката;
- в) подсилване на законодателната рамка с цел сигурност на доставките на електроенергия и газ; енергийната сигурност може да бъде укрепена и чрез солидни мрежи, повишаване на енергийната ефективност и използване на местни ресурси, както и на безопасни и устойчиви технологии с ниски нива на въглеродни емисии;
- г) гарантиране на пълно съответствие на всички споразумения, свързани със закупуването на газ от външни доставчици, с правото на ЕС, по-специално чрез увеличаване на прозрачността на тези споразумения и съвместимост с разпоредбите на ЕС за енергийна сигурност. Що се отнася до търговските договори за доставка на газ, необходимо е да се гарантира поверителността на чувствителната в търговско отношение информация;
- д) оценка на вариантите за механизми за доброволно обединяване на търсенето, в пълно съответствие с правилата на СТО и ЕС относно конкуренцията;
- е) разработване на по-ефективна, гъвкава пазарна структура, което следва да върви ръка за ръка с подобро регионално сътрудничество, включително със съседни страни, и да спомага за интегриране на възобновяемите енергийни източници, като същевременно се гарантира, че намесата на публичния сектор е съвместима с вътрешния пазар и че правото на държавите членки да определят сами своя енергиен

¹⁶ Европейски съвет, „Заключения на Европейския съвет относно енергийния съюз“, 19 март 2015 г., www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/03/conclusions-energy-european-council-march-2015/, проверен на 14.04.2015 г.

микс е зачетено. Това ще способства за осигуряване на енергия на достъпни цени за домакинствата и промишлеността;

ж) преразглеждане и развитие на законодателството във връзка с намаляването на емисиите, енергийната ефективност и възобновяемите енергийни източници, така че да бъдат подкрепени договорените цели за 2030 г.; разработване на надеждна и прозрачна система на управление;

з) разработване на стратегия за технологии и иновации в областта на енергетиката и климата, включително например относно следващото поколение възобновяеми енергийни източници, съхраняването на електроенергия и улавянето и съхранението на въглероден диоксид, повишаването на енергийната ефективност в жилищния сектор, както и относно устойчивия транспорт;

и) използване на всички инструменти на външната политика с цел установяване на стратегически енергийни партньорства с придобиващи все по-голяма важност страни производителки и страни на транзитен пренос, особено с оглед насърчаването на енергийната сигурност, като същевременно се гарантират суверенитетът и суверенните права на държавите членки да проучват и разработват своите природни ресурси.

Така първоначално обявените приоритети в Стратегията за Енергиен съюз придобиват по-прагматични измерения и срещат желаното с реално-постижимото в настоящата политическа ситуация в ЕС. Критичният анализ може да изведе следните разлики между стратегията и решението на Европейския съвет:

- Първоначалната идея за общо закупуване на природен газ (промотирана първо от Доналд Туск) придобива по-ясни измерения и ще е валидна само на доброволен принцип, като отново няма да включва всички страни-членки;

- Вътрешният енергиен пазар и неговото развитие ще бъдат постигнати основно чрез мерки за инвестиции в инфраструктура, а не чрез общ европейски енергиен регулатор;

- Определянето на енергийния микс остава национален, а не общоевропейски прерогатив;

- Енергийният съюз ще бъде постигнат чрез еволюционни, а не чрез революционни мерки, с всички предимства и недостатъци на този подход.

Тази „фина настройка“ на Стратегията за Европейски съюз на пръв поглед е малка промяна спрямо първоначално заявените приоритети, но всъщност ограничава обхвата на първоначално предложените промени. Връщайки се отново към анализите от преди няколко години, не може да не отбележим, че оценката за Европа „на две скорости“ в енергетиката все още е валидна. Някои страни-членки имат много по-добра свързаност с енергийните мрежи на своите съседи. Степента на използване на нисковъглеродна енергия е със значителни разлики, като те зависят и от дела (и наличието) на ядрената енергия, така и от използването на ВЕИ. Връзките и договорите с трети страни също варират значително по оста Запад-Изток. Същото важи и за цените на природния газ. В тези условия, е разбираемо (не)желанието на отделните страни-членки да предизвикат съществени промени в отделните аспекти на Енергийния съюз. Осъзнатите ползи все още са по-малко от осъзнатите разходи или поне така изглежда ситуацията към настоящия момент.

IV. България – краткосрочни решения или дългосрочна стабилност?

Най-значимият въпрос за националната енергетика на България е какви ще са непосредствените и по-дългосрочните ефекти от приемането на визията за „Енергиен съюз“. И какви действия трябва да предприеме страната ни, за да може да подобри както състоянието на икономиката си, така и позиционирането си в Европейския съюз.

Основният принцип според автора на настоящата статия трябва да е избягването на краткосрочни решения на настоящите проблеми, които може да застрашат дългосрочната интеграция на българския енергиен пазар в европейския.

Искушението за решаването на настоящите предизвикателства е голямо и е породено от натрупването на множество дисбаланси през последните десет години, подредени без приоритет и без претенция за изчерпателност в следващия списък:

- ниска енергийна ефективност на потреблението във всички сегменти (индустрия, домакинства, транспорт);
- почти 100% зависимост от внос на природен газ от един източник, чрез един доставчик и по единствено трасе;
- текущите дефицити в регулирания сегмент на регулирания електроенергиен пазар;
- натискът на либерализирания сегмент на пазара за избягване на допълнителни плащания, обусловени от исторически-натрупани задължения;
- поддържането на „остров“ в електроенергийния пазар на Югоизточна Европа с по-ниски цени на от регионалните;
- опит за „споделяне“ на разходите за „задължения на обществото“ с външния електроенергиен пазар;
- нежелание за извеждане от експлоатация на стари, замърсяващи електропроизводствени мощности;
- запазване на голям дял в пазара за държавната енергетика;
- заявка за инвестиции в нови големи електропроизводствени мощности с държавен ресурс;
- управление на енергийната бедност единствено чрез цените на енергийните ресурси;
- натиск върху енергийната регулаторна агенция за приемането на политически-коректни решения за цени, лицензии и правила на търговия.

Опитът до момента показва, че свръх-регулирането и микро-мениджмънтът на дисбалансите, описани по-горе, води единствено до генерирането на нови дисбаланси. Няма регулатор в света, който да може да регулира почти „в реално време“ всички аспекти на

сложните отношения в електроенергийната система. Това е и една от основните причини за либерализацията на пазарите на едро, освобождавайки по този начин регулаторите от неприсъщите им задължения да регулират цените на енергията от различни източници и оставяйки ги да регулират основно цените на естествено-монополните услуги – преноса и достъпа през преносните и разпределителни енергийни мрежи. Още по-пагубно е промяната в енергийното законодателство „на парче“, с цел решаването на конюнктурни проблеми за сметка на дългосрочната устойчивост в сектора.

Поради тези причини, авторът на настоящата статия няма да прави опит за предлагане на решения на краткосрочните предизвикателства пред българския енергиен пазар, а ще очертае възможностите за средносрочни и дългосрочни решения, които предлага Стратегията за Енергийния съюз.

1) Енергийната бедност

Над две трети от българските домакинства изпитват затруднения за плащането на сметките си за отопление през зимата, което поставя България на първо място по енергийна бедност в ЕС. Нито едно правителство през последните 10 години не позволи на националния енергиен регулатор да постави цените на енергийните ресурси на равнището, което отразява разходите за предоставянето на тези обществено-значими услуги. В рамките на Стратегията за Енергийния съюз, България трябва да потърси възможности за решаване на този проблем чрез следните инструменти:

- увеличаване на бюджетните разходи за енергийно-бедни домакинства, но не само чрез помощи за потребление, а и чрез помощи за енерго-спестяващи инвестиции;
- инвестиции чрез стратегическите енергийни фондове на ЕС в енергийни услуги, които ще осигурят нови работни места в най-бедните региони на България
- премахване на кръстосаното субсидиране в енергийното ценообразуване

2) Енергийната ефективност

По данни на Евростат, българската икономика е над 4 пъти по-енергоинтензивна по показателя тон нефтен еквивалент от брутно енергийно потребление за 1000 евро от БВП. Новата Стратегия за Енергийния съюз предлага възможности за решаване на това предизвикателство чрез инвестиции в иновации, технологии и решения. Тя може да бъде подобрена и чрез някои от изброените възможности:

- увеличаване дела на природния газ в потреблението на домакинства, бизнес и публичен сектор след диверсификацията на газовите доставки и осигуряването на по-конкурентни цени;
- осигуряване на част от крайното енергийно потребление в домакинствата, бизнеса и публичния сектор чрез инсталации за директно използване на енергия от малки ВЕИ за отопление и охлаждане;
- инвестиции в частни и обществени сгради за подобряване на тяхната енергийна ефективност чрез фондове на ЕС и заемно финансиране.

3) Регионална енергийна инфраструктура

Свързаността на българските енергийни мрежи с регионалната енергийна инфраструктура е ключова за развитието на отрасъла и пазара в страната ни. Газовите връзки ще подобрят сигурността на доставките и ще осигурят ликвидност в местния пазар чрез достъп до нови източници, доставчици и трасета. Подобряването на електроенергийните връзки ще помогне за балансиране на свръх-производството на електроенергия в България с търсене от съседните страни в региона. Някои от възможностите, които предлага Енергийният съюз, са:

- финансова подкрепа за газовите връзки към съседни страни с акцент върху интерконектора Гърция-България и проектите с регионално и общоевропейско значение: TANAP, TAP, Южен/Турски поток, бъдещия LNG-терминал до Кавала и др.
- финансова подкрепа за електроенергийни мрежи, които да позволят износа на големи количества електроенергия както към турския и гръцкия пазар, така и към Западните Балкани (а оттам – и Италия) и Централна Европа

4) Институционализация и знания

Както отбелязват някои от визионерите на европейската енергийна политика, Енергийният съюз ще има нужда от нови институции, за да се запълни със съдържание. По примера на Словения, където е базирана Агенцията за сътрудничество на енергийните регулатори (ACER), България има шанса да предложи институционалният център на бъдещия Енергиен съюз да е на нейна територия. Освен географската близост с основни настоящи и бъдещи доставчици на енергия от трети страни (Русия, Каспийския регион, Близкия Изток, Източното Средиземноморие и др.), България може да предложи и възможността Енергийният съюз да се развива от локацията, където има най-лоши резултати към настоящия момент по отношение на газова свързаност, енергийна бедност, енергийна ефективност и регулаторна независимост. Такава стъпка би показала и решителността на Европейската комисия да намери устойчив модел за развитие на Енергийния съюз именно от мястото, където той е най-необходим. Конкретни стъпки в тази насока може да са:

- създаването на институционален център на Енергийния съюз в София (или Варна, където има голям брой енергийни предприятия и проекти)
- основаване на местен научно-изследователски център с обучителни програми за регулиране и управление в енергетиката
- създаване на формати за сътрудничество между страните от ЕС, страните от Енергийната общност на Югоизточна Европа и страните от съседни региони (Черноморски, Каспийски, Източно-средиземноморски, Близкия Изток и др.)

Дори изпълнението на само част от предложените по-горе действия ще осигури на България безспорни предимства при бъдещото развитие на Енергийния съюз. Въпреки изоставането по отношение на целите 20/20/20 и Третия енергиен пакет, страната ни може да демонстрира не само желание за изпълнение на досегашните цели, но и амбиция да е регионален и европейски лидер в осъществяването на визията за европейския Енергиен съюз.

Подминаването на тази възможност за заявяване на регионална лидерска позиция може да доведе не само до запълване на този институционален „вакуум“ от съседни страни-членки на ЕС, но и до по-малко възможности за коопериране в рамките на Енергийния съюз. В

следващите десетилетия, когато енергийните острови ще стават все по-малко и постепенно ще изчезнат, „островните“ стратегии трябва да бъдат заменени от стратегии за коопериране.

Заклучение

Вицепрезидентът на Европейската комисия Марош Шефчович най-вероятно е прав – Стратегията за Енергиен съюз поставя не по-малко амбициозна цел пред ЕС-28 от подписването на договора за Европейската общност за въглища и стомана през 1951 г. Обхватът на Стратегията е по-голям както по отношение на засегнатите отрасли – енергетика и всички свързани с нея икономически дейности, така и по-обхванен като територия – включвайки не само страните-членки, но и съседните енергийни пазари.

Целите, които поставя Стратегията за Енергийния съюз, не са толкова революционни, колкото еволюционни спрямо досегашните енергийни политики на ЕС, изразени най-ясно в Пакета Енергетика/Климат и в Третия енергиен пакет, както и в подготвените цели за 2030 г. и за ново споразумение за климата. Разликата спрямо досегашните политики и тяхното изпълнение може да е в решителността на Европейската комисия, на Европейския съвет и на Европейския парламент този път целите да бъдат постигнати. Въпреки че все още Енергийният съюз не е запълнен изцяло със съдържание, както бе отбелязано по-горе, основните параметри са ясни. Националният подход към решенията за енергийния микс ще отстъпва все повече на кооперирането между страните членки.

Най-успешните страни-членки в този процес ще са тези, които заемат ясна позиция и предлагат конкретни решения за изпълнение на целите. България може да е една от тях, като предложи не само конкретни енергийни проекти, но и решения за институционализация на новите отношения и за устойчивост на енергийните политики. Така страната ни може да заеме ново място в европейската енергийна политика и вместо да е една от последните държави, изпълнили задълженията си според европейското законодателство, да е регионален и

европейски лидер. Колкото по-бързо бъде заявена тази позиция, толкова повече ще са възможностите за регионално и европейско сътрудничество.

Библиография

Източници на български език

1. Атанас Георгиев, „Регулаторни аспекти на европейската енергийна общност“, Енергийна дипломация. Външнополитически изследвания 5, Дипломатически институт. Министерство на външните работи, 2013 г., стр.67-75
2. Европейската комисия, „Енергиен съюз: сигурна, устойчива и конкурентоспособна енергия на достъпни цени за всички европейски граждани“, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_bg.htm, проверен на 14.04.2015 г.
3. Европейската комисия, Energy Union Package, COM(2015) 80 final, 2015 г., <http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/>, проверен на 14.04.2015 г.
4. Европейската комисия, Market Legislation, <http://ec.europa.eu/energy/node/50>, проверен на 14.04.2015 г.
5. Европейската комисия, The 2020 climate and energy package, COM (2010) 265 final, 2010 г., <http://ec.europa.eu/clima/policies/package/>, проверен на 14.04.2015 г.
6. Европейски съвет, „Заклучения на Европейския съвет относно енергийния съюз“, 19 март 2015 г., www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/03/conclusions-energy-european-council-march-2015/, проверен на 14.04.2015 г.
7. Жан-Клод Юнкер, „Ново начало за Европа. Встъпително изявление на пленарното заседание на Европейския парламент“, 2014 г., http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-567_bg.htm, проверен на 14.04.2015 г.

Източници на английски език

1. European Commission, EU Energy Markets in 2014, COM (2014) 634 final, 13 октомври 2014 г., http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_market_en_0.pdf, проверен на 14.04.2015 г.
2. Jean-Michel Glachant, „A New Energy Policy for the New European Commission?“, Florence School of Regulation, 2014, <http://fsrpolicybriefs.eu/>, проверен на 14.04.2015 г.
3. José Manuel Barroso, Energy priorities for Europe, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy3_en.pdf, проверен на 14.04.2015 г.

4. Premier.Gov.Pl (официален сайт на полския Министър-председател, Donald Tusk on the Polish project of the European Energy Union, 2014 г., <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/donald-tusk-on-the-polish-project-of-the-european-energy-union.html>, проверен на 14.04.2015 г.
5. Sami Andoura, Jean-Arnold Vinois, Jacques Delors, „From the European Energy Community to the Energy Union - A new Policy Proposal“, Notre Europe, 2015 г., www.delorsinstitute.eu/media/energyunion-andouravinois-jdi-jan15.pdf, проверен на 14.04.2015 г.
6. Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc van der Woude, „Towards a European Energy Community: A Policy Proposal“, Notre Europe, 2010 г., www.institutdelors.eu/media/etud76-energy-en.pdf, проверен на 14.04.2015
7. Sami Andoura, Notre Europe, Energy Solidarity in Europe: from Independence to Interdependence, www.notre-europe.eu/media/energysolidarity-andoura-ne-ijd-july13.pdf, проверен на 14.04.2015 г.
8. Sonja van Renssen, „A “J’Accuse” from an ex-EU official: only a real Energy Union can save the EU energy market“, Energy Post, 2015 г., www.energypost.eu/jaccuse-ex-eu-official-real-energy-union-can-save-eu-energy-market/, проверен на 14.04.2015 г.
9. Sonja van Renssen, „Interview Jean-Michel Glachant: “To get an Energy Union, you need new institutions”“, Energy Post, 2015 г., www.energypost.eu/interview-jean-michel-glachant-get-energy-union-need-new-institutions/, проверен на 14.04.2015 г.