



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

**СТАНОВИЩЕ**

**относно проект на Закон за изменение и допълнение на  
Закона за енергетиката, публикуван за [обществено обсъждане](#)  
на 27.07.2023 г.**

Центърът за изследване на демокрацията подкрепя инициативата за привеждане на българското законодателство с разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския Парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно общите правила на вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС, както и изпълнението на Реформа „Либерализация на пазара на електроенергия“ (С4.Р8) и изпълнение на Реформа „Разработване на дефиниция и критерии за „енергийна бедност“ (С4.Р3) от Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България (НПВУ). Една от основните цели на ЕС за постигане на неутрална по отношение на климата икономика е хармонизиране и либерализиране на вътрешния електроенергиен пазар. Това включва промяна на моделите на потребление към по-голяма електрификация и преход към по-ниско емисионно производство на електроенергия до 2025 г.

България следва да вземе спешни мерки за намаляване на енергийната бедност, която продължава да бъде основен риск за енергийната сигурност на страната. Либерализацията на електроенергийния пазар и справянето с енергийната бедност са взаимосвързани процеси, тъй като основната политическа пречка за премахването на регулираните цени на енергията е големия дял на уязвими домакинства в България. Наличието на дефиниция на енергийната бедност, която реалистично да обхваща най-уязвимите домакинства е ключова крачка към определянето на конкретни политики за подкрепа, които, за разлика от регулираните цени, не изкривяват енергийните пазари.

Премахването на изкуствено ниските цени на енергията са основна пречка пред създаването на стимули за инвестиции в енергийна ефективност или преминаване към по-чисти и нискоемисионни енергийни източници. Следва да се даде възможност на

уязвимите групи да станат активни участници в енергийния преход чрез ясни пазарни сигнали, които да насърчават личните инвестиции в енергийна ефективност, изграждането на собствени централи за производство на електроенергия от възобновяемите енергийни източници и мерки за намаляване и управление на енергийното потребление.

Въпреки тригодишното забавяне на България в процеса на транспониране на основните европейски директиви и регламенти за либерализация на пазара и насърчаването на ВЕИ сектора, предложението от Министерството на енергетиката проект на Закона за изменение и допълнение („ЗИД“) на Закона за енергетиката („ЗЕ“) отново не постига тази цел, а напротив се опитва да запази съществуващия неефективен модел, но във видоизменена форма. Резултатът ще е фактически запазване на регулирания пазар, изкривяване на стимулите на електроенергийните търговци да оптимизират електроенергийния си микс и продължаване на изкуствено ниските цени за една голяма част от българското население.

В тази връзка, по-долу разглеждаме основните предложения за промени и препоръки за подобрения:

### **Липса на истинска либерализация на електроенергийния пазар**

Предложението механизъм за предпазване на домакинствата от рязко покачване на цените на електроенергията чрез тяхното запазване на регулиран пазар до 2026 г. е контра-продуктивен и разхитителен. Вместо цените за домакинствата да се определят от търсенето и предлагането на свободния пазар, отново КЕВР е обременена с ролята да определя всеки месец цена за регулиран пазар, но вече не на основата на изчисляване на цена на производствен микс, а на неясен принцип за следене на ценовите тенденции, които ще бъдат определяни от решенията на търговците и крайните снабдители за електроенергията, която да купуват на пазара. Целият ценови риск от пазарните решения се прехвърля към Фонд сигурност на електроенергийната система (ФСЕС), който ще изплаща компенсации за търговците на електроенергия вместо тези средства да бъдат използвани за директно подпомагане на домакинствата. Така реално нито енергийно бедните домакинства, които са определени от промените в Закона, нито електроенергийните търговци ще имат стимул да инвестират в намаляване на своето потребление или в оптимизирането на микса от електроенергия, който е закупен с цел постигане на най-ниска цена.

Не се предвиждат никакви предпазни мерки срещу порочни практики, при които търговците на електроенергия могат да закупват електроенергия от пазара на едро (включително от свързани с тях производствени мощности) на изключително високи цени и да я продават на домакинствата на регулираните цени, като разликата се покрива от ФСЕС по силата на чл. 21, ал. 1, т. 8в, а. Размерът на компенсациите, по силата на чл. 33б ал. 1 се определя от пазарните разходи на търговците и не подлежи на никакви ограничения, доколкото оправдателните документи, изисквани от чл. 33б ал. 2 се отнасят единствено до финансовите параметри на осъществените сделки за закупуване на електроенергия.

Съществуващото задължение към търговците на електроенергия по силата на чл. 97 ал. 1, т. 4 да закупуват 60% от необходимите количества за снабдяване на битови клиенти от нискоемисионни източници (т.е., ВЕИ, ВЕЦ или АЕЦ според Допълнителни разпоредби § 1, т. 33б) в настоящата си формулировка предполага, че останалите 40% ще представляват електроенергия, генерирана от изгаряне на въглища. В мотивите към проектозакона няма обосновка защо точно 60% от електроенергията трябва да бъде от нискоемисионни източници, а напротив там е посочено следното: *”Предвидено е крайните снабдителни или търговци, които снабдяват битови клиенти, да закупуват до 60% от нужната им енергия на организирани търгове по дългосрочни договори, ползващи публична подкрепа под формата на финансови гаранции или разлики, с оглед хеджиране на риска и осигуряване защита от нестабилност на цените на пазара на електрическа енергия на битовите потребители (каквато използват и в момента).”* Тук формулировката „до 60%” предполага максимална стойност и не се споменават нискоемисионни източници, а дългосрочни договори. Освен че това са притеснителни разминавания спрямо текста в проектозакона, в крайна сметка подробният преглед на решенията на КЕВР за утвърждаване на регулираните цени на електроенергията от последните години показват, че определената от КЕВР разполагаемост на ТЕЦ „Ей И Ес - 3С Марица Изток 1“ и ТЕЦ „Контур Глобал Марица Изток 3“ съответства на около 40%.

В настоящия модел на функциониране на регулирания пазар, КЕВР определя на тези централи разполагаемост и място в микса за регулирания пазар заради техните дългосрочни договори с НЕК, въпреки, че цената на електроенергията от тях надвишава значително прогнозната пазарна цена. Това съответно оскъпява микса за регулирания пазар и налага огромни компенсации от ФСЕС към НЕК за покриване на загубите от купуването на електроенергия от въглищни електроцентрали. Заложените в проектозакона 60% за нискоемисионни източници предполагат, че въглищната електроенергия отново ще бъде индиректно субсидирана, тъй като търговците на електроенергия ще я купуват въпреки високата ѝ себестойност, имайки гаранция за компенсиране от ФСЕС.

В този смисъл, в сегашната си формулировка чл. 97 ал. 1, т. 4 би утвърдил досегашния модел на функциониране на регулирания пазар, само че вместо КЕВР да определя разполагаемостта на различните мощности, тази разполагаемост се залага директно в ЗЕ.

Същевременно, предвидената възможност за компенсиране на битовите клиенти за разходите за закупуване на електроенергия по силата на чл. 21, ал. 1, т. 8в, б представлява общо правило без конкретни предвидени механизми за определянето на тази компенсация (за разлика договорите за финансови гаранции, сключени по силата на чл. 3би, ал. 5 и заложения механизъм за компенсации за търговците на електроенергия по силата на чл. 33б, ал. 1). Така предложените промени ще доведат до поредното отлагане на процеса за извеждане на битовите потребители на либерализирания пазар. Най-уязвимите домакинства няма да получат необходимата защита и подкрепа, тъй като разработената дефиниция за енергийна бедност не се използва ефективно в предложения механизъм за либерализация, макар либерализацията и борбата с енергийната бедност да са тясно свързани и да изискват

единен подход. Освен това, забавянето на пълната либерализация до 2026 г. без целеви подход и мерки за поетапност няма да помогне на обществото да е по-подготвено за рязък преход след 2026 г.

На практика в проектозакона отсъства опит за диференциране на пазарните условия за енергийно бедните и останалите битови потребители. Вместо да се въведе либерализирана цена на електроенергията за потребителите извън дела на уязвимите групи, те също остават на регулирания пазар. Същевременно, търговците получават компенсации от ФСЕС независимо на каква цена изкупуват електроенергия и нямат мотивация да оптимизират разходите си. Предложеният чл. 31, т. 13 възлага на КЕВР да определя регулираните цени “на ниво над себестойност и на равнище, на което може да възникне ефективна ценова конкуренция”, но не се дават пояснения на каква база би се определила тази “себестойност”, предвид това, че миксът от източници на електроенергия, които ще задоволяват нуждите на регулирания пазар вече няма да бъдат определяни от КЕВР, нито се предвижда да бъдат предварително известявани, за може да се определи тяхната себестойност. Предвид тази неяснота, може само да се предполага, че регулираната цена би трябвало да е близка до определена средна прогнозната пазарна цена, изчислена според конкретна методология на КЕВР. Това би поставило всички битови потребители в пряка зависимост от колебанията в цените на пазара, без същевременно да имат реален избор на друг доставчик с различна оферта. Освен неяснота в разходите, за домакинствата новият модел отново не предоставя стимули за намаляване на потреблението чрез мерки за енергийна ефективност и инвестиции в собствено производство на електроенергия от ВЕИ.

## **Препоръки**

Необходимо е запазването на битовите потребители на регулиран пазар до 2026 г. да бъде осъществено поетапно и фокусът да бъде върху създаването на стимули и компенсаторни механизми за потребителите, а не за търговците. Дизайнът на такъв нов механизъм и стратегия за неговото въвеждане трябва да бъдат разработени в тясно сътрудничество с КЕВР като основен компетентен орган, както и след подробен преглед на добри практики от други държави в ЕС и оценка на тяхната адекватност и приложимост в контекста на българския пазар на електроенергия.

ФСЕС следва да бъде използван, като инструмент за отпускане на преки компенсации за уязвимите домакинства и за инвестиции в мерки, насърчаващи и подкрепящи подобряване на енергийната ефективност и използването на ВЕИ за собствено потребление, което би свило всяка година дела на енергийно бедните. Като целта следва да бъде, до 2030 г. делът на енергийно бедните да достигне средните равнища за ЕС-27. Намаляването на дела на уязвимите домакинства ще върви ръка за ръка с намаляването и на приходите в ФСЕС заради поетапното ограничаване на размера на въглеродните емисии, които България продава на европейските борси. Именно Европейската комисия в контекста на енергийната криза от 2022 г. излезе със становище, че половината от средствата, събирани от продаване на квоти следва да се заделят за

борба с енергийната бедност, а другата половина за осъществяване на енергийния преход.

Намираме за необходимо поэтапното извеждане на битовите потребители на либерализирания пазар, като уязвимите домакинства остават най-дълго на регулирани цени. По-разумно е да се въведе стъпаловидно определяне на цените, като най-уязвимите да заплащат "социална тарифа" на равнища близки до тези към момента, като КЕВР определя производствен микс, който да осигурява необходимите количества на тази крайна цена, както и в настоящия режим. Останалите битови потребители следва да заплащат цената на либерализирания пазар, като в зависимост от дохода им и равнището на месечно потребление, те получават от ФСЕС различна по размер компенсация. Домакинствата с по-ниски доходи и по-ниско потребление ще получават по-голяма финансова подкрепа. Това ще стимулира домакинствата да намаляват потреблението си, а тези с по-висок доход няма да бъдат насърчавани с грешни стимули за разхитително потребление на електроенергия.

За уязвимите домакинства, които остават временно на регулиран пазар, смятаме за необходимо да се зложат нови правила за формиране на цената на регулирания пазар, така че КЕВР да определя разполагаемост единствено и само на базата най-ниска себестойност на микса с цел ресурсите на ФСЕС да не бъдат използвани за компенсации за закупуване на скъпа електроенергия от въглища. Допълнителна разполагаемост от „АЕЦ Козлодуй“ може да измести изцяло електроенергията от въглища, която типично покрива около 40% от микса на регулирания пазар при сегашния механизъм. При това, биха останали около 30% от типичното производство на „АЕЦ Козлодуй“, които да са налични за продажби на свободния пазар.

Преходния период, в който уязвимите домакинства са все още на регулиран пазар трябва да бъде използван максимално за изпълнението на мерки за енергийна ефективност и трайно намаляване на енергийната бедност. Тези мерки трябва да бъдат финансирани от ФСЕС.

Плавният процес на либерализация трябва да бъде съпътстван от строги мерки за защита на потребителите. Това включва налагането от КЕВР на правила за ясна и прозрачна информация за цените, условията на договорите. Намираме за необходимо създаването на независима платформа, която да позволява на потребителите да сравняват лесно всички налични оферти и да изберат най-подходящата за себе си. В ранния етап на либерализация, КЕВР може да изготви набор от няколко модела за оферти за потребителите които да послужат за еталон за търговците. Такива стандартизирани договори трябва да включват ценови стимули, които да насърчават по-устойчиви модели на потребление. По-ниските цени по време на периоди с по-малко търсене (например нощем) могат да стимулират потребителите да използват повече енергия през тези часове, когато товарът върху енергийната мрежа е по-нисък.

\*\*\*

Либерализацията на пазара на електроенергия в България и борбата с енергийната бедност са две неотложни и тясно свързани задачи, изискващи умели

реформи. Само така може да бъде развързан възела на порочни зависимости в енергийния сектор в България, който спъва прехода към въглеродна неутралност и изкуствено поддържа въглищните централи на гърба на регулирания пазар и ФСЕС. Предложените промени в ЗЕ само биха запазили съществуващите механизми за субсидиране на въглищните централи, само че под нова форма, при това без да подготвят ефективно обществото за прехода към пълна либерализация след 2026 г. или да подкрепят уязвимите потребители. За успешна либерализация на пазара на електроенергия в България следва да бъдат взети под внимание следните стъпки:

- **Стимули за инвестиции:** Премахването на изкуствено ниските цени на енергията е ключът към стимулиране на инвестиции в енергийна ефективност и възобновяеми източници на енергия.

- **Прозрачност и конкуренция:** Създаването на прозрачен пазар, който стимулира конкуренцията между енергийните доставчици, ще доведе до по-добри условия за потребителите.

- **Социална подкрепа:** Реформите трябва да бъдат насочени към подкрепа за уязвимите домакинства чрез намаляване на разходите за инвестиции в енергийна ефективност, насърчаване на съсобствеността върху възобновяемите енергийни източници и насърчаване на устойчиви модели на потребление.

- **Образование и информация:** Предоставянето на ясна информация и образование на потребителите ще ги направи активни участници в енергийния преход.

Необходимо е либерализацията на пазара на електроенергия да бъде съгласувана с преосмисляне на националните политики в областта на енергетиката и климата, така че те да осигурят цялостна, зелена трансформация.

София, 25.08.2023 г.