

## РИСКОВИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ ВЪРХУ ВЕИ-СЕКТОРА

МЕЖДИНЕН ДОКЛАД С АНАЛИЗ И  
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

МАРТ'2014



*Междинният доклад е за рисковете за ВЕИ-сектора от въздействията на публичната власт и на регулатора, без да ги оценява положително или отрицателно, анализира тези въздействия единствено, за да изясни перспективите пред енергийния сектор на България. При изготвянето му, безпристрастно и с респект към фактите, са взети всички мерки за осигуряване на обективна и точна информация, а данните, анализите и мненията са базирани на посочените източници по начина и обхвата, изложен в доклада. Анализът и прогнозата не изразяват политически пристрастия; не третират положително или отрицателно политическата констелация; не дават аргументи за ползата или вредата от нея.*

*Авторите не носят отговорност за информация и материали, изхождащи от други източници и не носят пряка или косвена отговорност за неточно, непълно и превратно използване на информацията, представена в доклада. Без тяхното изрично писмено съгласие съдържанието на доклада не може да бъде променяно, преработвано, приспособявано, допълвано или от него да се изработват производни материали; не може да се цитира, освен за изследователски и учебни цели - докладът не е част от публичния, а от академичния дебат. За нанесените вреди се носи съответна имуществена отговорност.*



## Резюме

Този доклад разглежда рисковете от решенията на публичната власт и регулаторния орган за развитието на ВЕИ-сектора. В резултат от липсата на политическа визия за развитието на сектора, недобрата стратегия за енергетиката и слабите институции за управление и регулация, възниква криза, която може да доведе до редица негативни ефекти за енергийния сектор и икономиката. Съществува опасност от отлив на инвестиции, фалити на енергийни дружества, несъответстваща на европейските директиви промяна на енергийния микс, загуба на благосъстояние и работни места и загуби за банките кредитори.

Посочени са основните източници на рисковете: (а) взетите политически решения и действията на енергийния регулатор, (б) нереформирани и трупаци загуби държавни енергийни дружества, (в) липсата на изграден свободен електроенергиен пазар.

В последната част на доклада се предлагат решения за активно управление на риска.



## Въведение

Криза с производството на енергия от ВЕИ е резултат от непоследователна политика за развитието на сектора, погрешни стратегически решения и слаби институции за управление и регулация. Те създадоха прекомерни очаквания сред инвеститорите в изграждането на нови ВЕИ. Това създаде конфликт между техните интереси и обществения интерес за достъпна и устойчива енергия. Влоши се финансовото състояние на НЕК. Последваха опити щетите да се прехвърлят върху производството на енергия от ВЕИ. За момента няма конкурентни механизми за включване на ВЕИ в пазара на електроенергията.

Зависимостта на ДКЕВР дебалансира интересите на инвеститорите във ВЕИ с тези на потребителите на електроенергия. България може да не изпълни задължението си за 16% дял на ВЕИ в крайното потребление на енергия до 2020 г. В условията на спадащо електропотребление се очаква спиране на инвестициите в енергийния сектор, фалит на енергийни дружества и загуба на работни места. Енергията от ВЕИ повишава енергийната независимост, създава работни места и не води до изхвърлянето на вредни емисии.

Нормативните актове на 40-то, 41-то и 42-то Народни събрания, политическите решения на двете последни български правителства и решенията на регулатора – ДКЕВР<sup>1</sup>, създадоха предпоставки за възникване на криза в производството на енергия от ВЕИ и заплашват нейното устойчивото производство



## Преференциите

В 2001 г. Европейският парламент и Съветът приемат Директива 2001/77/ЕО относно насърчаване на производството и на електроенергията от възобновяеми източници.

Това става в момент, когато в европейските страни движението за опазване на здравето на хората и околната среда от фосилните горива (въглища и нефт) има много силна подкрепа. Пресен е споменът от Чернобилската авария. Прогнозите към онзи момент сочат, че запасите от нефт и газ ще се изчерпат след не повече от 40 – 50 години. Находищата са на териториите на страни с диктаторски, авторитарни или фасадно демократични режими (Иран, Ирак, Венецуела, Нигерия, Саудитска Арабия, Русия и др.). Създава се апокалиптична картина за енергийното бъдеще в Европа.

Внушава се, че ще се водят войни за достъп до енергийни източници. На този фон стремително набира скорост идеята за ускорено развитие на ВЕИ и добив на енергия от тях. Аргументите: източниците на такава енергия са неизчерпаеми; не замърсяват околната среда; не представляват заплаха за здравето на хората; децентрализират електро-генериращите мощности; повишават енергийната независимост на страните.

Недостатъците са основно два, но са много съществени: необходимост от големи първоначални инвестиции (особено към онзи момент) и съществена неравномерност на генерираната електроенергия. Вторият проблем има техническо решение, чрез изграждане на гъвкави парогазови мощности, чиято рентабилност се определя преди всичко от цената на природния газ като суровина. Устойчиво решение е и създаването на балансиращи групи, включващи различни по вид ВЕИ с дефазирани по време електроенергия. Относно големите първоначални инвестиции, Директивата предвижда страните членки да разработят насърчителни мерки в няколко насоки: определяне на преференциални цени, фиксиране на продължителен срок на изкупуване на произвежданата от ВЕИ електроенергия и приоритетно присъединяване към електропреносната мрежа. Първият български нормативен акт относно използване на ВЕИ е Решение № Ц – 015/17.07.2003 г. на ДКЕВР. Определя се цена на изкупуване на енергията от вятърни централи до 10 MW – 144 лв/MWh с ДДС, приемлива по отношение на цената на тока за битовите потребители – 153 лв/MWh.

В решението се отбелязва, че у нас няма изградени такива централи и „ветровият режим в България не благоприятства използването на енергията на вятъра в големи мащаби“. Според ДКЕВР тази енергия ще бъде много малка в енергийния микс. Няма преференциални цени и задължително изкупуване. В 2005 г. в България има само 2 MW инсталирани мощности за вятърна енергия и нито един за слънчева.



## Рисковете за потребителите

*Първият голям риск са прекалено високите преференциални цени на електроенергията от ВЕИ. ДКЕВР определя нови, с 50% по-високи цени<sup>2</sup> за електроенергията от вятърни централи, спрямо тези от 2003 г. и се прави уточнение, че това е в съответствие с изискванията на въведения чл. 33, ал. 1 от Закона за енергетиката. За оценка на инвестиционните разходи е използван единствено фирмен доклад на BMT Consult ApS – Дания. За туширане на обществените настроения е прогнозирано, че се касае за национален потенциал от 600 MW и че „преференциалната цена няма да се отрази съществено върху цените на продажба на електроенергия на крайните потребители.“*

На 29.12.2006 г. ДКЕВР увеличи натиска върху цените като определи почти 900 лв./MWh с ДДС цена за електроенергията от фотоволтаичните централи (ФВЦ). Обяснено бе, че „са използвани осреднени стойности на базата на световния опит“, но „световният опит“ е единствено един доклад на ЕК – Demonstration and Discrimination activities. Второто оправдание е, че производството от ФВЦ е незначително в сравнение с общото производство на електроенергия в страната“, поради което „определената преференциална цена няма да се отрази върху цените за крайните потребители.“

*Вторият голям риск за потребителите настъпва при промяната на срока за задължително изкупуване на електроенергията от ВЕИ. До 2008 г. този срок е 12 години и е валиден за всички видове ВЕИ. Под очевиден корпоративен натиск и в нарушение на процедурата през 2008 г. се приема изменение на Закона за възобновяемите и алтернативни енергийни източници и биогоривата (ЗВАЕИБГ), съгласно което срокът за задължително изкупуване на слънчевата и геотермална енергия се увеличава двойно – 25 години, а на вятърната и останалите ВЕИ енергии – 15 години. Сроковете са валидни не само за ВЕИ централи, които ще влязат в експлоатация след приемането на закона, но и за всички действащи. Обикновено срокът за задължително изкупуване се въвежда, за да се гарантира възвръщане на направените инвестиции. Няма основание за двойното увеличаване на този срок в момент, когато поради технологичния прогрес слънчевите панели започнаха чувствително да намаляват цената си.*

*Третият риск за потребителите произтича от следващата промяна в закона, предвиждаща консервативен подход към преференциалната цена за бъдещи ВЕИ централи. Законът (чл. 21, ал. 3) изисква добавката, която е определяща в цената да бъде не по-малка от 95% от същата за предшестващата година. По такъв начин се възпрепятства промяната на цената в съответствие с бързо намаляващите разходи за техническо оборудване.*

Двукратно увеличеният срок за задължително изкупуване по странен начин даде основания на определени компании да поискат ново увеличаване на

цената на изкупуване на електроенергията поради повишено стареене и намалена производителност, произтичащи от по-дългия период, по-големи загуби с 14 – 18% заради подмяна на инвертори, линии и трансформатори. ДКЕВР уважи тези доводи и цените достигнаха своя исторически максимум с Решение № Ц – 04/30.03.2009 г.<sup>3</sup> – 823 лв/MW за централи със соларни модули до 5 kW p и 755 лв/MW за такива над 5 kW p. Увеличени са цените, макар и по-слабо, и на енергията от останалите ВЕИ (вятър, вода и биомаса).

Приетите преференции от Народното събрание и от ДКЕВР превърнаха строителството на ВЕИ паркове в изключително печеливш бизнес. Стигна се до скок на инвестициите. Тъй като тогава срокът за реализация на подписаните предварителни и окончателни договори за строителство и присъединяване към електропреносната мрежа беше тригодишен, резултатът от рязкото увеличаване на проекти в сектора се появи в 2011 г.

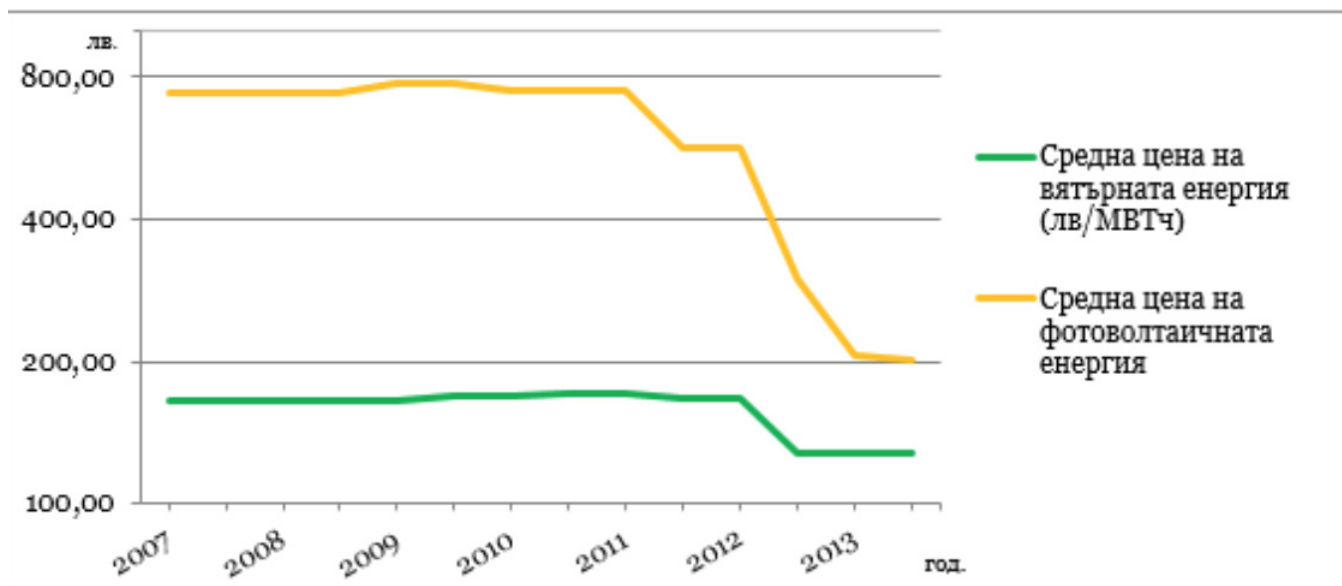
Електроенергията, произведена от слънчеви и вятърни централи, достигна 3,1%, но заради преференциалните цени формира 5,3% от цената на микса. Това повиши цената на електроенергията за крайните потребители. За да се предотврати по-нататъшното нарастване на цената, бяха извършени промени в Закона за енергетиката и Закона за енергията от възобновяеми източници, чрез които отпадна петпроцентното ограничение за намаляване на добавката, бяха намалени сроковете за задължително изкупуване, рязко бяха снижени преференциалните цени, бяха въведени задължителни граници от страна на инвеститорите (50 000 лв/MWh). Въведе се 10-годишен план за присъединяване на нови мощности към електропреносната мрежа.

Тези мерки възпряха реализирането на нови проекти.

Направените инвестиции в сектора вече бяха между 3 и 4 млрд. евро<sup>4</sup>, а директно заетите служители – около 9 – 10 хил.

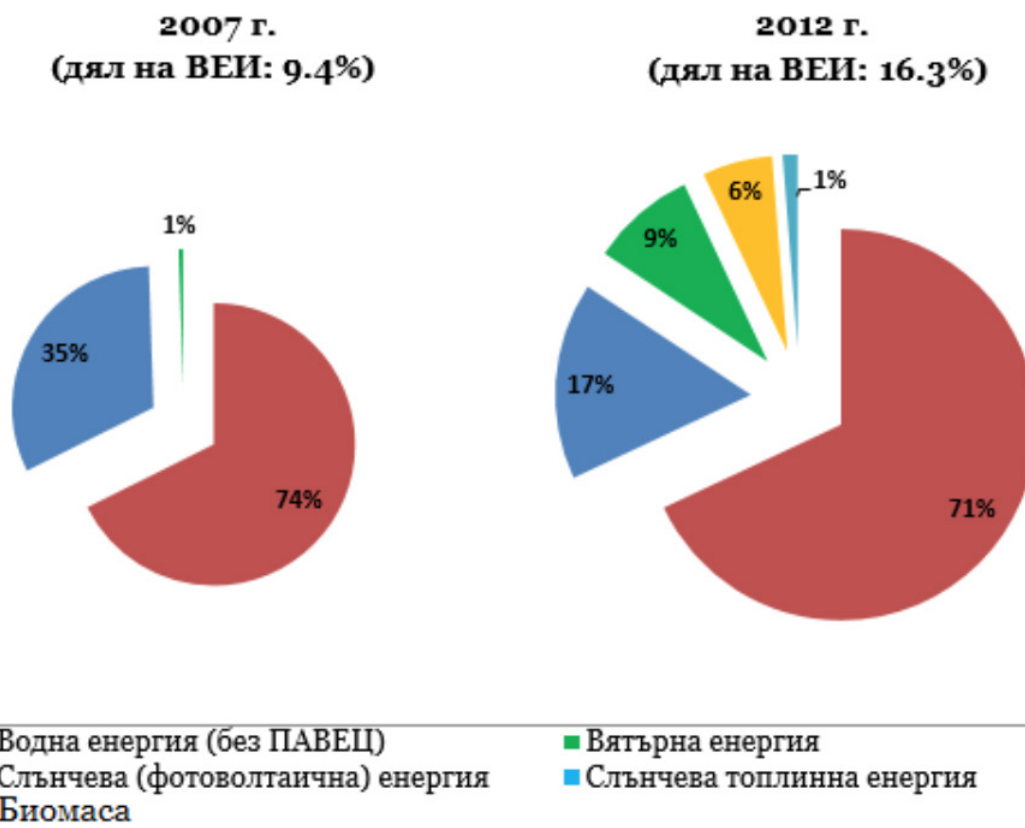
В 2013 г. ДКЕВР определя временни такси за достъп до преносната и разпределителните мрежи, с които въвежда нов разход за производителите.

Впоследствие, части от тези такси са отменени с решение на Върховния административен съд. През юни 2013 г. ДКЕВР отново взема решения за намаляване на преференциалната цена на изкупуване на електрическа енергия от ВЕИ. Динамиката на цените на енергията от вятър и слънце е отразена в таблицата по-долу:



Източник: решения на ДКЕВР<sup>5</sup> и изчисления на ЛУР.

Делът на произведената енергия от ВЕИ нараства и се разпределя както следва<sup>6</sup>:



По данни на НСИ, делът на електроенергията от ВЕИ в брутното крайно потребление нараства от 9.4 на 16.3 % в периода 2007-2012 г. и общата ѝ стойност за 2013 е 6.832.008 MWh.





## „Спасяване“ на НЕК

През декември 2013 г. Народното събрание въведе нова такса от 20% върху приходите на дружествата, произвеждащи електроенергия от соларни и вятърни паркове и с това създаде се заплахата за икономическата целесъобразност на направените инвестиции във ВЕИ. Европейската комисия изрази загриженост за „жизнеспособността на сектора“ и за „сигурността и стабилността на инвестиционната среда в България“ като заяви, че не трябва да бъдат правени ретроактивни промени в механизмите за подкрепа на сектора. Въпреки това, на 18 февруари 2014 г., ДКЕВР предложи със задна дата да бъде въведена постоянна цена за присъединяване на единица мощност (MW) на вятърните и слънчевите централи към мрежата.

Очевиден е стремежът на изпълнителната власт и на регулатора с административни мерки да задържат развитието на ВЕИ сектора, обвинявайки го за тежката криза в енергетиката.

Прикрива се фактът, че НЕК е в технически фалит, поради източването му от проектите „Белене“ и „Цанков камък“. Стремежът НЕК да бъде спасен с пари от ВЕИ сектора личи от думите на премиера, че приходите на НЕК зависят от влязлата в сила такса за ВЕИ. Подобно твърдение заплашва страната с финансови санкции за непозволена държавна помощ за НЕК. Очакваните приходи от около 160 млн. лева не биха могли да подобрят съществено лошото финансово състояние на НЕК, чийто дефицит до началото на новия регулаторен период е 620 млн. лева. На 21 февруари „Стандард енд Пуърс“ намалява кредитния рейтинг на НЕК от „ВВ-“ на „В+“ с негативна прогноза.

Финансовата криза на НЕК има три основни причини: компанията е нереформирана; изпълнява социално защитни цели; обременена е с непосилно скъпи и ненужни енергийни проекти. Вместо да се атакуват тези причини, се търсят палиативни административни решения за финансово подпомагане на дружеството. Това на свой ред дава силно негативно отражение върху останалите участници в енергийния сектор. Липсата на независим регулатор, който би могъл да брани и балансира интересите на тези участници, задълбочава кризата.



## Рискове пред ВЕИ сектора

*Първият и най-сериозен риск е свързан с опасността от рязко намаляване на инвестициите.* България има добър потенциал да изпълни задължението си за 16% дял на ВЕИ в крайното енергийно потребление до 2020 г., неговото практическо реализиране зависи от наличието на адекватни регулаторни стимули, пазарни условия и политическа ангажираност за осигуряване достатъчно ниво на инвестиции за изграждане на необходимите мощности. Политическите решения и действията на регулатора в периода 2012 – 2013 г. не създават тези предпоставки.



В резултат, съществува сериозна опасност България да не изпълни новата европейска рамка за енергетика и климат до 2030 г., която залага обща задължителна цел от най-малко 27% дял на ВЕИ в енергийното потребление.

*Вторият риск е за структурата на енергийния микс вследствие на отлив на инвестиции от ВЕИ. Това ще увеличи процентния дял на енергията от АЕЦ, която е твърда базова мощност, неподдаваща се на гъвкаво управление, както и на тази от ТЕЦ-овете, част от които са морално остарели, неефикасни и замърсяващи околната среда.*

*Третият риск е за направените инвестиции в инсталираните мощности. Несигурното им възвръщане поставя инвеститорите в затруднено положение. Различните законодателни и регулаторни механизми допълнително ги обременяват с разходи и ги тласкат към ограничаване на дейността, освобождаване на персонал и фалит. Заплашени са 3 – 4 млрд. евро инвестиции. Това ще задълбочи социалната криза.*

*Четвъртият риск засяга финансовите институции, които са отпуснали кредити. Направените от инвеститорите планове за погасяване на задълженията стават неизпълними, вследствие нарастващите разходи на дружествата, управляващи съответните проекти. Без промяна на настоящите условия, тези дружества ще имат съществени проблеми с изплащане на кредитите, което ще доведе до влошаването на положението на самите банки.*



### Европейските практики

Перспективите за развитието на енергетиката се промениха чувствително в рамките на последното десетилетие. Новите находища на конвенционален и шистов природен газ разкриха широки възможности за използване на достъпен по цена и количество природен газ за десетилетия напред. Това по неизбежност намалява потреблението на електроенергия в индустрията и домакинствата и до голяма степен поставя под съмнение ефективността и особено необходимостта от бързото развитие на ВЕИ. Още повече, че стимулирането на производството на електроенергия от ВЕИ се оказва неефективно в ЕС в условията на икономическа криза и депресия след 2008 г. Редица държави налагат ретроактивни мерки, мораториуми, непланирано намаляват подкрепата или прилагат други механизми, за да задържат развитието на ВЕИ: в Чехия (такса върху приходите в размер на 28% от 2010 г., премахване на преференциалната цена от 2014 г. и др.); в Гърция (мораториум за въвеждане на нови мощности от 2012 г., намаляване със задна дата на преференциалните тарифи, такса върху приходите от ВЕИ и такса за „сигурност на енергийните доставки, въведени от 2013 г.); в Испания (намаляване на преференциалните тарифи от 2008 г., лимит върху часовете натовареност от 2010 г., мораториум върху присъединяването на нови мощности от 2012 г., 7% такса върху приходите от 2013 г.) и др. В редица

държави мерките са оспорени и отменени в съда (Великобритания, Белгия, България).

От сравнението на данните в Доклада за състоянието на възобновяемите енергии в Европа от 2013 г., се вижда, че България е на водещото пето място по инсталирани фотоволтаични мощности (721 MW p) през 2012 г., след Германия, Италия, Франция и Гърция, а през 2013 г. е вече и пред Гърция. Не е нормално страната с най-нисък БВП да заема 4 – 5-то място по въвеждане в експлоатация на най-скъпия сегмент от ВЕИ. От друга страна, от Доклада на ЕК за напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници от 27.03.2013 г. се вижда, че 9 страни от ЕС, включително Великобритания, Полша, Унгария, Холандия и др. са си поставили по-скромни цели за 2020 г. от заложените от България 16% потребление на ВЕИ енергия. По-скромните цели биха спестили голяма част от сега възникналите тежки проблеми.



### Мерки за управление на рисковете

Изходът от кризата е свързан с намирането на баланс между интересите на потребителите и на производителите на енергия от ВЕИ при използването на пазарни механизми. За целта е необходимо:

- Отказ от ретроактивни промени в подписаните договори;
- Изграждане на работещ пазар на електроенергия, чрез създаване на енергийна борса и наличие на независим регулатор, чрез въвеждането на различни тарифи, интелигентни мрежи и интелигентно измерване;
- Ускорено създаване на балансиращи групи, с участието на компании от ВЕИ сектора;
- Изграждане на регионална борса за търговия със зелена енергия и увеличаване на капацитета за трансграничен обмен.

БЕЛЕЖКИ

1

| Дата        | Събитие   | Субект(и)                              |
|-------------|---|--|
| 27/09/2001  | Директива 2001/77/ЕО относно насърчаване на производството и потреблението на електроенергия от ВЕИ на вътрешния електроенергиен пазар  | Европейски съвет                       |
| 17/07/2003  | Решение за цена на електрическата енергия произведена от вятърни електроцентрали с мощност до 10 MW   | ДКВЕР Константин Шушулов               |
| 8-9/03/2007 | Решение за задължителна цел от 20% дял на възобновяемата енергия в консумацията до 2020 г.  | Европейски съвет                       |
| 19/06/2008  | Закон за възобновяемите и алтернативни енергийни източници и биогорива.   | 40-то НС                               |
| 23/04/2009  | Пакетът „енергия-климат“, съдържащ Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници.  | Европейски парламент, Европейски съвет |
| 30/06/2010  | Национален план за действие за енергията от възобновяеми източници  | МС Б. Борисов                          |
| 3/05/2011   | Закон за енергията от възобновяеми източници.   | 41-во НС                               |
| 10/04/2012  | Закон за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници.   | 41-во НС                               |
| 29/06/2012  | Решение относно определяне на преференциалните цени на електрическата енергия, произведена от възобновяеми източници за периода юли 2012 - юли 2013 г.  | ДКВЕР Ангел Семерджиев                 |
| 29/06/2012  | Решение относно одобряване на предвижданите електрически мощности, които могат да бъдат предоставяни за присъединяване към преносната и разпределителните електрически мрежи на обект и за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници | ДКВЕР Ангел Семерджиев                 |

|                         |  |                        |
|-------------------------|--|------------------------|
| 14/09/2012              | Решение относно определяне на временни цени за достъп до преносната и разпределителните мрежи за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници.  | ДКЕВР Ангел Семерджиев |
| 28/06/2013              | Решение относно определяне на преференциалните цени на електрическата енергия, произведена от възобновяеми източници за периода юли 2013 - юли 2014 г.   | ДКЕВР Анжела Тонева    |
| 28/06/2013              | Решение относно одобряване на предвижданите електрически мощности, които могат да бъдат предоставяни за присъединяване към преносната и разпределителните електрически мрежи на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници | ДКЕВР Анжела Тонева    |
| 30/09/2013 – 02/10/2013 | ВАС окончателно отменя част от решението на ДКЕВР за временни цени за достъп до преносната и разпределителните мрежи.  | ВАС                    |
| 1/01/2014               | Промени в Закона за енергията от възобновяеми източници.   | 42-ро НС               |

<sup>2</sup> [http://www.dker.bg/files/DOWNLOAD/res\\_c013\\_06.pdf](http://www.dker.bg/files/DOWNLOAD/res_c013_06.pdf) Решение № Ц – 013/28.06.2006 г.

<sup>3</sup> [http://www.dker.bg/files/DOWNLOAD/res\\_c04\\_09.pdf](http://www.dker.bg/files/DOWNLOAD/res_c04_09.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/obshtestven\\_syvet/res.pdf](http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/obshtestven_syvet/res.pdf) [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2013/12/07/2197995\\_politicheska\\_ikonomiia\\_na\\_energiinite\\_deficiti/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2013/12/07/2197995_politicheska_ikonomiia_na_energiinite_deficiti/)

<sup>5</sup> <http://www.dker.bg/docsbg.php?d=3>

<sup>6</sup> <http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/data/timeseries/Energy-4.1.RES.xls>