



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ

на тема:

„Стратегия на ЕС за либерализация и интеграция на енергийната система–задачи и перспективи за България. Ефект върху енергийната бедност и мерки за преодоляването ѝ.“

(разработено по собствена инициатива)

София, април, 2021 г.

Икономическият и социален съвет на Република България включи в Плана за дейността си през 2021 г. разработване на становище на тема: „Стратегия на ЕС за либерализация и интеграция на енергийната система–задачи и перспективи за България. Ефект върху енергийната бедност и мерки за преодоляването ѝ.“.

Разработването на становището бе разпределено на Комисията по икономическа политика и Комисията по социална политика. За водеща комисия по подготовката на проекта на становището бе определена Комисията по икономическа политика и за докладчици - Георги Стоев, член на ИСС от I група и Огнян Атанасов, член на ИСС от II група.

На пленарна сесия от 21.04.2021 г. Икономическият и социален съвет прие становището.

1. Изводи и препоръки

- 1.1. Икономическият и социален съвет (ИСС) отчита адаптирането на европейските правила относно трансевропейските енергийни мрежи (TEN-E) спрямо целите на Зеления пакт за снабдяване с чиста, достъпна и сигурна енергия, което включва декарбонизацията на енергийната система, преходът към неутралност по отношение на климата, развитието на възобновяемите източници на енергия, енергийната ефективност и предотвратяването на риска от енергийна бедност. Зеленият пакт взема под внимание факта, че Европа се нуждае от енергийна система, която да гарантира сигурността на енергийните доставки за всички държави от ЕС, както и достъп за всички производители до енергия на приемлива цена въз основа на бърза електрификация, която да се осъществява и чрез удвояване на дела на производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници (ВЕИ).
- 1.2. Тъй като енергийните мрежи играят съществена роля за баланса, надеждността и развитието на динамиката на интеграция на енергийната система, ИСС предлага да се насърчават проекти за декарбонизирана енергия, както и източниците на енергия без въглеродни емисии, при зачитане на технологичната неутралност. ИСС призовава и за подкрепа на усилията на ЕС, полагани в рамките на иновативните пилотни проекти за международен експериментален термоядрен реактор (ITER), проекти за създаването на предпоставки за производство на електроенергия от зелен водород и за улавяне и съхранение на CO₂, за да се постигне финансово достъпна и конкурентоспособна енергия след 2030 г. ИСС счита, че следва да бъдат подкрепени научните усилия за развитие на изкуствения интелект за усъвършенстване и комерсиална употреба на ядрения синтез. ИСС обръща внимание, че тези перспективни направления ще имат съществена роля за енергийния баланс след 2030-2040 г., но не могат да спомогнат за преодоляване на предизвикателствата пред страната ни в краткосрочен план, поради което следва да се подкрепят и националните проекти на база реалните дадености, изградения опит и доказани технологии.
- 1.3. ИСС подкрепя разработването на стратегия, отчитаща спецификите на България и очертаваща индивидуалния път за нейното енергийно развитие в периода 2021–2030 г. и препоръчва да се даде приоритет на иновациите и проектирането на енергийни мрежи, които водят до постигане на висока ефективност на управление на енергийните потоци при преноса на електрическа енергия. ИСС посочва, че с приоритет следва да се развиват проекти, които да отговарят на критериите, за да могат да бъдат избирани като проекти от общ интерес или проекти от взаимен интерес. ИСС обръща внимание, че постигането на снабдяване с енергия на приемлива цена при пазарни условия, както и осигуряването на високо ниво на качество, надеждност, равно третиране,

насърчаване на универсалния достъп и на правата на ползвателите, изисква значителни усилия, когато цените се определят от пазарните условия.

- 1.4. По отношение на мерките за преодоляване на енергийната бедност и прозрачност на управлението, ИСС предлага въвеждането на официално определение и ясен критерий за линия на бедността, като се отчитат разходите за енергия. Разработването на специални мерки, свързани с такова определение, ще подпомогнат в значителна степен работата по изпълнението на мерките за постигане на целите на прехода към нисковъглеродна икономика. Такова определение може да използва индикатора за енергийна бедност и ще стимулира правителството да разработва и прилага специфични инструменти, специално за уязвимите домакинства, които да спазват диференцирани критерии за доходите.
- 1.5. ИСС настоява за национална стратегия за въгледобива и въглищните централи с дефинирани ангажименти във времето и осигуряване на справедлив преход на районите, зависими от въглища. Наред с това е необходимо да се изясни ефекта от повишаване на разходите върху конкурентоспособността на производителите с планираното продължаване на производството на електроенергия от въглищни централи.
- 1.6. Според ИСС, уточняването на мястото на природния газ в електропроизводството и въздействието му върху „процеса на декарбонизация“ заедно с оценяване и приноса на възобновяемата енергия върху енергийната сигурност, е критично за устойчивостта на енергийната система. ИСС обръща внимание, че ключовият за работата на лигнитните централи механизъм за капацитет все още не е въведен в действие, а след юни 2021 г. той следва да е в основата за постигането на общ баланс на системата и осигуряване непрекъснатост на снабдяването, заедно с пазарната свързаност на националните енергийни борсови платформи. Основен проблем пред прилагането на механизма за капацитет са дългосрочните договори с въглищни централи, във връзка с което ИСС настоява за ускоряване на процеса по тяхното прекратяване, без това да води до допълнителни финансови тежести за страната ни.
- 1.7. ИСС обръща внимание, че гъвкавото управление на енергийната система у нас изисква пълноценното използване на наличната енергийна инфраструктура, изградена около големите енергийни комплекси. България се справя с интегрирането на нарастващите дялове енергия, произвеждана от променливи възобновяеми източници, включително с развитие на системите на помпено-акумулиращите водоелектрически централи (ВЕЦ), акумулаторните батерии и електролизьорите на равнище на електроенергийната мрежа. Трудностите при балансиране електрическите потоци на регионално ниво в редица екстремни ситуации показват, че политиките за енергийна трансформация не следва да ерозират изградената устойчива енергийна инфраструктура.

- 1.8. ИСС препоръчва промените в пазарния модел за периода до 2030 г. и отговорностите на националния регулатор в това отношение да намерят специално място в следващия вариант на Стратегията за устойчиво енергийно развитие, която се приема от Народното събрание (Стратегията). Ефективността и прозрачността на пазара на едро е тази, която ще определи доверието на инвеститорите, както и привличането на необходимите инвестиции в енергийни мощности и ще допринесе за сигурността на снабдяването.
- 1.9. Националният принос в областта на енергийната ефективност следва да отразява потенциала за ефективни икономии на енергия и да бъде подкрепен от дългосрочна стратегия за саниране на сградите, както и от мерки за изпълнение на задължението за икономия на енергия, произтичащо от член 7 от Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета. ИСС обръща внимание, че изпълнението на дългосрочната национална стратегия за подпомагане обновяването на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради до 2050 г. изисква значителни финансови усилия от страна на потребителите, които следва да бъдат подкрепени от достъпни финансови инструменти и помощни програми.
- 1.10. ИСС смята за необходимо да се анализират причините, поради които схемата за задължения на енергийни спестявания не е ефективна и тя да бъде реформирана така, че да може да осигури очакваните резултати. ИСС предлага да се направи и оценка на въздействието под формата на очаквани икономии на енергия и график за изпълнение, което ще допринесе за по-високото качество на политиката в областта на енергийната ефективност.
- 1.11. Предстоящата либерализация е основната и непосредствена задача при електроенергийния пазар на дребно. Съгласно Интегрирания план в областта на енергетиката и климата (ИПЕК) България е определила либерализацията за домакинствата да се осъществи до 2025 г. ИСС препоръчва процесът да се осъществи на базата на Пътна карта, изработена съвместно с Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР). ИСС обръща внимание върху необходимостта от подготовката и провеждането на широка информационна кампания, която да е насочена към всички консуматори, присъединени към мрежата ниско напрежение.
- 1.12. ИСС подкрепя мнението, че добрите практики при въвеждане на нови модели за управление на данните за гъвкаво управление на потреблението и на съхранението на енергия, както и ключовата роля на електроразпределителната мрежа при енергийния преход, могат да бъдат ефективна алтернатива на част от преките инфраструктурни инвестиции, заедно с насърчаването на нисковъглеродното и ефективно отопление и охлаждане. ИСС отбелязва, че последните не са обект на внимание и не фигурират в законодателните и

регулаторни практики в България, както и в стратегическите документи на национално ниво.

- 1.13. Интегрираният план в областта на енергетиката и климата, както и Стратегията, включват достатъчно информация за планираните политики и мерки, но повечето от тях представляват продължение на съществуващите, като например преференциални цени за изкупуване на електроенергия от възобновяеми източници, произведена от инсталации с обща инсталирана мощност под 1 MW. Останалите средства във връзка с този вид подкрепа са ограничени до необходимите, за да се изплатят дължимите премии на вече съществуващите инсталации. Същевременно изработеният от Европейската комисия (ЕК) за България разходноефективен сценарий до 2030 г. предвижда значително нарастване на производството от ВЕИ. В контекста на необходимостта от анализ за мястото на въглицата при производство на електроенергия, ИСС препоръчва и паралелно разглеждане на приложимите у нас иновативни алтернативи, наред с тази за ускорено развитие на производството от ВЕИ. ИСС посочва, че административните прегради пред изграждане на инсталации за производство на електрическа енергия за собствени нужди ограничават възможностите за участие на потребителите в постигане на оптимални за тях условия за енергоснабдяване.
- 1.14. ИСС обръща внимание, че съвременните тенденции за електрификация извеждат въпросите за устойчива базова генерация и децентрализирано производство в близост до потреблението. Внедряването на нови технологии при производството и управлението на енергийни потоци следва да се обвързва с изграждането на устойчиви вериги на доставки, включително при акумулаторните батерии, електрическите превозни средства и зарядни станции в сгради или промишлени площадки. Внедряването на ново оборудване, мрежи и услуги, трябва да бъде насърчавано и адекватно управлявано в контекста на интегрирана енергийна система.
- 1.15. ИСС препоръчва да се дефинира и оцени социалното измерение на действията по прилагане на мерки за индустриална трансформация. Ангажиментът към заетите лица в производства, които са мащабно засегнати от зелените политики, не може да се изчерпва само с програми за преквалификация. В тези случаи е необходимо да се прилагат разнообразни практики, за да бъде гарантирана заетостта на работещите, които се очаква да бъдат освободени и компенсирани с доходи, съизмерими с получаваните от тях, както и да бъдат прилагани целеви програми за подпомагане на прехода.
- 1.16. Според ИСС е наложително да се ускори работата по разработване на дефиниция за енергийна бедност като предварително условие за разработване на механизми

за компенсиране на домакинствата в състояние на енергийна бедност, които могат да бъдат оцетени през процеса на либерализация.

1.17. ИСС напомня, че е наложително да се изясни и предложи и механизъм за компенсиране на непосредствените краткосрочни ефекти от прехода към напълно либерализиран пазар на дребно на електроенергия за домакинствата.

2. Констатации и цели

2.1. Към настоящия момент са налице редица национални тезисни материали, изготвени в съответствие с изискванията на европейското законодателство, които следва да дефинират цели, политики и мерки в областта на енергетиката и климата. За периода 2020-2030 г. и до 2050 г. са разработени в последователност и са обвързани с механизми за взаимодействие, мониторинг и контрол на изпълнението **два основни документа**. С цел осигуряване на координиран и съгласуван подход в целия ЕС и изпълнение на стратегията на Енергийния съюз, България представи на ЕК своя **Интегриран план в областта на енергетиката и климата на Република България 2021-2030 г.**, който бе приет с Протокол № 8 на Министерския съвет от 27.02.2020 г.¹. Националният интегриран план следва да осигурява прозрачност и предсказуемост на националните политики и мерки, за да бъде обезпечена по този начин сигурността на инвестициите и на снабдяването с електроенергия за следващото десетилетие. Вторият основен документ – **Стратегия за устойчиво енергийно развитие на Република България до 2030 г., с хоризонт до 2050 г. (Стратегията)**, разработен от Министерството на енергетиката, се приема от Народното събрание и следва да бъде разглеждан като водещият национален документ, като и в двата документа е предвидено идентично развитие до 2030 г. и с хоризонт до 2050 г., основавано на разработени прогнозни енергийни баланси на страната.

2.2. В двата документа са разгледани два сценария на развитие: Базов сценарий, в който прогнозата се основава на политики и мерки, действащи към настоящия момент и Целеви сценарий. Идентични са и основните заложи цели в Стратегията и ИПЕК до 2030 г., като: намаляване на първичното енергийно потребление, в сравнение с базовата прогноза PRIMES 2007 с 27.89%; намаляване на крайното енергийно потребление, в сравнение с базовата прогноза PRIMES 2007 с 31.67%; постигане на 27.09% дял на енергията от ВЕИ в брутното крайно потребление на енергия; най-малко 15% междусистемна електроенергийна свързаност². ИСС обръща внимание, че и двата документа

¹ <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1301>

² <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5872>

следва да се актуализират с оглед приетите през 2020 и 2021 г. документи в рамките на Зеления пакт на ЕС³.

2.3. Според ИСС в ИПЕК и в Стратегията е отделено недостатъчно внимание на разпределителните мрежи. Подобно пренебрегване на нарастващото им значение, както и на ролята на операторите на разпределителните мрежи в предстоящия енергиен преход, може да постави пред риск изпълнението на набелязаните цели и промени. Могат да бъдат застрашени развитието на децентрализирано и собствено производство, активното потребление, електромобилността, съхраняването на енергия и модернизирането на отоплителните и охлаждащи системи. Разработеният десетгодишен план за развитие на преносната мрежа на България за периода 2020-2029 г., както и ролята на електроенергийния системен оператор, трябва да се актуализира и да намери пълноценно съответствие в ИПЕК и Стратегията, отчитайки регионалните електроенергийни потоци и развитието на пазарните обединения. ИСС подчертава необходимостта от единното свързване за пазари „Ден напред“ SDAC⁴, както и потенциалните географски местоположения на бъдещи електрогенериращи мощности в страната – както концентрирани (в случай на нови ядрени мощности) така и децентрализирани (като ВЕИ) при адекватни допускания за товарното разпределение.

2.4. Според ИСС, в ИПЕК и в Стратегията са заложили макроикономически прогнози по отношение брутен вътрешен продукт (БВП) и прираст на населението, които е препоръчително да бъдат преразгледани. Прогнозните разчети за населението⁵ кореспондират на последната демографска прогноза, разработена в Националния статистически институт (НСИ) към 2018 г. за развитието на населението до 2080 г., но не и при хипотеза за относително ускоряване, определена като реалистичен вариант, съобразен с нормативните изисквания на Европейския съюз за демографското и социално-икономическото развитие на страните-членки⁶. Ако приемем, че подходът по отношение енергийните разчети спрямо населението е консервативен, то допусканията за БВП⁷ са определено занижени – дори първият петгодишен период 2015 – 2020 г. категорично демонстрира несъстоятелността

³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

⁴ Приоритет на ЕК, описан в преамбюла на Регламент 1222/2015

⁵ Взети от (B)EST модел, E3-Modelling

⁶ <https://www.nsi.bg/bg/content/2994/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%BE%D0%B7%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D1%82%D0%BE-%D0%BF%D0%BE-%D0%BF%D0%BE%D0%BB-%D0%B8-%D0%B2%D1%8A%D0%B7%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82>

⁷ по текущи цени в млн.евро, взети от (B)EST модел, E3-Modelling

на прогнозите, видно от данните на НСИ⁸. Поради КОВИД-19 и икономическата криза, допусканията в Стратегията и ИПЕК за средногодишен номинален ръст на БВП са твърде ограничени: 2,9% за годините 2021-2025; 2,7% за годините 2026-2030; 2,1% за годините 2031-2035; 1,5% за годините 2036-2040; 1,0% за годините 2041-2045 и 0,9% за годините 2046-2050, което се разминава със заявяваните намерения за догонващо ускорено развитие на България. ИСС счита за рационално да се преразгледат мощностните и електроенергийните баланси за прогнозния период, вкл. в контекста на преразпределените базови мощности и мощностите с приоритетно производство (ВЕИ, биомаса и др., както и ВЕЦ, работещи по график за водоснабдяване и напояване) с цел постигане на заложените цели.

- 2.5. ИСС обръща внимание, че изпълнението на дългосрочната национална стратегия⁹ за подпомагане обновяването на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради до 2050 г. изисква значителни финансови усилия от страна на потребителите. Сградният фонд се характеризира с висока енергийна интензивност, като в повечето случаи, жилищата в страната не отговарят на изискванията за енергийна ефективност. Оценката е, че повечето необновени жилищни сгради се характеризират с най-лоши енергийни характеристики с класове на енергопотребление E, F и G., като тяхното саниране следва да бъде подкрепено чрез достъпни финансови инструменти и помощни програми.
- 2.6. Предлаганите технологични решения при крайните потребители са свързани с увеличение на инвестиционните разходи, както в домакинствата, така и за промяна в мрежова инфраструктура и сграден фонд. Увеличаване на правата на потребителите, подобряване на устойчивостта и сигурността на доставките имат своята цена и тя трябва да съответства на възможностите за постигане от гражданите в съответните страни. Голяма част от предлаганите нови технологии са част от вериги на добавена стойност в други страни. Рискът от значителен финансов натиск, по отношение на групи от населението в рамките на плановете за преход, е висок, но това не следва да води до ограничаване на достъпа до услугите от общ интерес. Поради това, ролята на държавата в икономическите сектори водоснабдяване, транспорт и енергетика, следва да бъде запазена и развита.
- 2.7. От първостепенна важност в този смисъл са двете оценки и препоръки на ЕК, за междинния вариант на ИПЕК от 2019 г. и за окончателния вариант на ИПЕК от

⁸ <https://www.nsi.bg/bg/content/2206/%D0%B1%D0%B2%D0%BF-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%BD%D0%B8%D0%B2%D0%BE>

⁹ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5315>

2020 г.¹⁰ На основа на окончателния ИПЕК и на определените за България в Европейския семестър приоритети, ЕК насърчи България да разгледа свързани с климата и енергетиката инвестиции и мерки за реформи, при разработването на своя национален **План за възстановяване и устойчивост**, базиращ се на действащото законодателство и Механизма за възстановяване и устойчивост. ИСС обръща внимание, че освен климатичните аспекти, Планът за възстановяване следва да осигурява подкрепа за производството на продукти и развитието на услуги, които са базирани и на национални вериги на доставки. Същевременно ИСС подкрепя усилията на европейско ниво за въвеждане на въглероден данък по отношение на стоки и услуги от трети страни.

2.8. През месец януари 2021 г., от страна на ЕК (впоследствие и от Министерството на енергетиката) беше публикуван **План за изпълнение**¹¹ на реформите на българския електроенергиен пазар, изготвен съгласно чл. 20, параграф 3 и следващите от Регламент 2019/943 на ЕС. В контекста на цялостните разпоредби на Регламента, планът за изпълнение се предхожда от **Оценка на системната адекватност на ресурсите**, а самият план представлява основанието да бъде поискано от държавата членка разрешение от ЕК за въвеждане на механизми за капацитет като мярка, чрез която да се решат проблеми, пречателни за сигурността на снабдяването от мощности в системата. ИСС подкрепя въвеждането на механизми за капацитет и подчертава, че те са обвързани с цялостна реформа на енергийния сектор у нас, включително и с прекратяване на дългосрочните договори.

2.9. Очаква се регламентът за трансевропейската енергийна мрежа (Регламент за TEN-E) да позволи на Европейския съюз да изпълни основните цели на своята енергийна политика, тъй като в него са установени правила за определянето и своевременното развитие на проекти от общ интерес, които да гарантират оперативната съвместимост на трансевропейските енергийни мрежи, функционирането на вътрешния енергиен пазар и интегрирането на енергията от различни видове възобновяеми източници. Той също така задължава България и държавите членки да рационализират процедурите за издаване на разрешения за проекти от общ интерес, предвижда регулаторно съдействие, съдържа правила и насоки за трансграничното разпределяне на разходите и за стимулите за компенсиране на риска и определя условията за получаване на финансиране от Механизма за свързване на Европа (МСЕ).

2.10. В приетия през 2013 г. Регламент (ЕС) №347/2013 бяха определени правилата за разработване и оперативна съвместимост на трансевропейските енергийни

¹⁰https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_bulgaria_en.pdf

¹¹ https://ec.europa.eu/energy/consultations/consultation-bulgarian-market-reform-plan_en

мрежи. В предложението си ЕК подчертава, че регламентът е допринесъл за осъществяването на целите на енергийната политика на ЕС, съгласно които се предвижда увеличаване на междусистемните връзки на цялата територия на Съюза.

2.11.С актуализацията на Регламента ТЕН-Е се изменят условията за подбор на проектите от общ интерес с оглед на тяхното финансиране от ЕС, като по-специално се въвежда изискването проектите да отговарят на критерия за устойчивост и да спазват принципа на „ненанасяне на вреда“ така, както е предвиден в Зеления пакт на ЕС. Променят се категориите инфраструктура, които отговарят на условията за финансова помощ в рамките на политиката за ТЕН-Е, като се премахва подкрепата за нефтената и газовата инфраструктура. ИСС предлага преразглеждане на правната уредба, свързана с трансевропейските енергийни мрежи.

2.12.Поставен е особен акцент върху електроенергийните мрежи, разположени в морето и тяхната интеграция с инфраструктурата на сушата благодарение на създаването на единно звено за контакт. Изграждането на инфраструктура за водород е част от бъдещия енергиен преход. Същевременно икономическите ползи от бурното развитие на промишленостите, свързани с морското разполагане на вятърни генератори в северната част на Европа или за производство на водород в близост до тях, ще са от слабо значение за нашата икономика.

2.13.Както е посочено в съобщението на ЕК относно Европейския зелен пакт и в съобщението, озаглавено „Чиста планета за всички“¹², енергийната инфраструктура е ключов фактор за осъществяването на енергийния преход. Тъй като инфраструктурата е дълготраен актив, тя ще трябва да съответства на целта за неутралност по отношение на климата и на други екологични цели, за да способства за осъществяването на бърза и икономически ефективна декарбонизация на енергийната система и на икономиката в по-широк план. Затова Регламентът за ТЕН-Е е основен инструмент за развитието на вътрешния енергиен пазар и е необходим за постигането на либерализацията и интеграцията на енергийната система в България и за целите на Европейския зелен пакт.

2.14.Нови разпоредби следва да стимулират инвестициите в интелигентните мрежи, с цел интегриране на нисковъглеродни биогорива или синтетични горива (като биогаз, биометан и възобновяем водород) в съществуващите мрежи. Обръща се внимание на необходимата модернизация на електроенергийните мрежи, както и на мрежите за съхранение и за пренос на въглерод. ИСС подкрепя участието на България в обединения и платформи за усвояване на водородни технологии,

¹²<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773>.

технологии за управление на CO₂, акумулатори и зарядни станции. При развитие на проекти в тези направления следва да бъдат постигнати целите за опазване на околната среда при успоредното създаване на нови устойчиви работни места.

- 2.15. Предлагат се нови разпоредби, с цел да бъдат подкрепени по-добре проектите за междусистемни връзки с трети държави, както и проектите от взаимен интерес, които демонстрират приноса си за общите цели на страната ни и на Европейския съюз в областта на енергетиката и климата, свързани със сигурността на доставките и декарбонизацията.
- 2.16. Рамката за управление е преразгледана съгласно заявената цел да се подобри планирането на инфраструктурата и да се гарантира привеждането ѝ в съответствие с целите в областта на климата и принципите на интеграция на енергийната система на ЕС. Предвижда се да се осигури по-голямо участие на заинтересованите страни в целия процес, както и засилване на ролята на Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия (ACER) на Европейския съюз заедно с надзор от страна на ЕК. ИСС предлага да бъдат обсъдени мерки за опростяване на административните процедури, така че да се ускори изпълнението на проектите от общ интерес и междусистемна свързаност.
- 2.17. Разглежданото становище се вписва в рамките на европейската енергийна политика така, както е определена в договорите¹³, Регламента относно управлението на Енергийния съюз¹⁴, развитието на трансевропейските мрежи¹⁵, както и в обширен „пакет“, в който се определя новата стратегия на Европейския съюз: „превърщането на ЕС в справедливо и благоденстващо общество с модерна, ресурсно ефективна и конкурентоспособна икономика“¹⁶. Така ЕС се стреми да съчетае общностни цели — функционирането на енергийния пазар, сигурността на енергийните доставки, енергийната ефективност, спестяването на енергия, разработването на възобновяеми енергийни източници, борбата с изменението на климата, взаимната свързаност на енергийните мрежи, без да се засяга „правото на дадена държава членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване“.
- 2.18. ИСС подкрепя адаптирането на българските законови уредби към целите на Зеления пакт за „снабдяване с чиста, финансово достъпна и сигурна енергия“, което включва гарантиране на устойчиви и достойни работни места, декарбонизацията на енергийната система, преходът към неутралност по

¹³ Дял XXI, член 194 от ДФЕС.

¹⁴ Регламент (ЕС) № 2018/1999 от 11.12.2018 г.

¹⁵ Дял XVI, членове 170—172 от ДФЕС.

¹⁶ COM(2019) 640, 11.12.2019 г.

отношение на климата, развитието на възобновяемите източници на енергия, енергийната ефективност и предотвратяването на риска от енергийна бедност. При планиране на съответни мерки на национално ниво, политиките следва да са съобразени с възможностите на националния бюджет, разполагаемите средства по европейски програми, както и с покупателната способност на населението.

2.19. ИСС подкрепя целта за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г. и за намаляване на емисиите на парникови газове до 2030 г., ако се отчита социалната цена. За тази цел се взема под внимание фактът, че Европа се нуждае от енергийна система, която да гарантира сигурността на енергийните доставки за всички държави от ЕС, достъпа за всички до енергия на достъпна цена, въз основа на бърза електрификация, която да се осъществява чрез увеличаване на дела на производството на електроенергия от ВЕИ, като се гарантира също така декарбонизация на газовия сектор и се използват иновативни решения. За нашата страна ядрената енергия ще продължава да играе ролята на базов източник, което ще гарантира сигурността на доставките. По-нататъшното развитие на този енергиен източник изисква адекватно развитие на националната стратегическа рамка, която да обхване новите технологии и целия жизнен цикъл на ядрените съоръжения у нас.

3. Коментари и обобщение на стратегията

3.1. В съобщението си, озаглавено „Гласък за неутралната по отношение на климата икономика: Стратегия на ЕС за интеграция на енергийната система“¹⁷, Комисията подчертава, че „координираното планиране и функциониране на енергийната система като едно цяло, обединяващо различни енергоносители, инфраструктури и сектори на потреблението, е пътят към ефективната, финансово достъпна декарбонизация на европейската икономика“. Освен това Комисията изтъква факта, че „днешната енергийна система все още се основава на редица успоредни, вертикални енергийни вериги за създаване на стойност, които обвързват специфични енергийни ресурси със специфични сектори на крайното потребление“, и че моделът „на отделни и несвързани области не може да доведе до неутрална по отношение на климата икономика“.

3.2. ИСС подчертава, че плавен енергиен преход у нас, както и ефективно, по отношение на разходите интегриране на енергийната система, следва да се основава на натрупания в годините опит при експлоатация на хидроенергийни и ядрени мощности и интеграция на газовите горива в нашия енергиен микс. При проектирането на енергийните мрежи, трябва да се даде приоритет на иновациите и ефективността на инфраструктурата, свързани с преноса, при което да се постигне по-добра свързаност, включително в рамките на регионалните пазари.

¹⁷COM(2020) 299,0 8.07.2020 г.

ИСС отбелязва, че страната ни е силно заинтересувана от пазарното обединение и ефективния достъп до пазарите на централна и западна Европа. Планирането на енергийната инфраструктура при интегрирането ѝ с цифровите и транспортните системи, както и развитието на полезни регионални взаимодействия, може да се постигне чрез постепенно обновяване на съществуващите мощности и интегриране на нови.

3.3. ИСС одобрява стратегията за интеграция, която трябва да обхване всички измерения на националната ни и на европейската енергийна политика и приоритизирането на проекти за постигане целите по отношение на декарбонизацията, пазарната интеграция, конкуренцията, устойчивостта и сигурността. ИСС изразява позицията, че ангажиментите за интеграцията на енергийната система чрез използване на нисковъглеродни горива от възобновяеми източници в промишлени процеси и сектори, които са по-трудни за декарбонизация, заедно с блокчейн технологиите предоставят възможности за развитие на индустриални приложения, базирани на модерно селско стопанство, управление на отпадъците и кръгова икономика у нас. В тази връзка следва да се подкрепят технологичните възможности и опит, който вече е наличен у нас, за производство на биогоривата от ново поколение и синтетични горива, по цялата верига за създаване на стойност.

3.4. ИСС подчертава необходимостта да постигнем целите на енергийната политика, която се прилага посредством Регламента за ТЕН-Е и Стратегията за интегрирана енергийна система. Енергийните мрежи осигуряват взаимовръзките между производители и ползватели. Би било от полза в тази динамика на интеграция да бъде включено развитието на „произвеждащите потребители“ и на кооперациите, и то да не се ограничава само с упоменаване на интеграцията¹⁸, но така, че да може да постигне основната си цел за баланс, издръжливост и развитие на енергийната система в съответствие с препоръките на Международната агенция за атомна енергия¹⁹, и за производство на финансово достъпна енергия след 2030 г. Проектите за малки модулни реактори също имат потенциал, който страната ни следва да развива.

3.5. Като оценява високо заявката на България за активно участие във важни проекти от общоевропейски интерес в сферата на водорода (IPCEI – Hydrogen)²⁰, ИСС предлага да се разработи цялостна стратегия за развитие на водородните технологии в страната – производство на зелен водород, съхранение и

¹⁸ Въпреки че се упоменава „интеграцията на енергийната система“, не се отрежда място на трансевропейската енергийна инфраструктура в тази стратегическа динамика на координирано планиране и функциониране.

¹⁹ <https://www.iaea.org/newscenter/news/nuclear-power-for-the-future-new-iaea-publication-highlights-status-of-smr-development>

²⁰ <https://www.hydrogen4climateaction.eu/ipcei-on-hydrogen>

транспортиране в разнообразните му форми (втечен, газообразен под налягане, LOHC, NH₃ и т.н.) чрез трейлъри, но и газопроводни мрежи, индустриални приложения, енергиен сектор, електромобилност и транспортен сектор, в сферата на домакинствата и различните приложения. Необходимо е целенасочено и последователно провеждане на насърчителни политики с адекватен административно-управленски капацитет, приложно-изследователска инфраструктура, целеви инвестиционни програми.

- 3.6. ИСС препоръчва да се оценят възможностите пред въглищните топлоелектроцентрали както за технологична модернизация в посока улавяне, съхранение и утилизация на CO₂, така и за развитие на горивната база, в т.ч. газификация, вкл. миксиране със зелен водород и зелен метан, комбинирано изгаряне на въглища и водородо-съдържащи горива. Това следва да се съчетае и с разработване на ясна пътна карта за устойчив преход на енергийната система и развитие на въглищните региони, като следва да се оцени перспективата за иновативен подход и изграждането на значими ВЕИ мощности, отчитайки наличната електроенергийна свързаност и инфраструктура.
- 3.7. ИСС предлага да се насърчават иновациите в разнообразни източници на енергия без въглеродни емисии, при зачитане на технологичната неутралност, вкл. подкрепя усилията на ЕС, полагани в рамките на проекта за международен експериментален термоядрен реактор (ITER) във Франция²¹, препоръчва да се работи и в посока геотермална енергия (предвид доказания потенциал в България), слънчева енергия, водна енергия (конвенционални решения, акумулиране на енергия чрез водни запаси, хидроенергийни комплекси по река Дунав, понтонни електроцентрали с потопяеми турбини), вятърна енергия (по сушата, но и офшорни инсталации в акваторията ни в Черно море).
- 3.8. ИСС препоръчва да се направи предварителен анализ за създаването на единно звено за контакт за мощностите за производство на енергия от ВЕИ и за инсталациите за производство на водород. Планирането в ЕС на мощности за производство на енергия от вятъра и разположени в морето, например, създава ограничителен механизъм за определяне на целеви мощности, които противоречат на предвидените проекти и цели в националните планове в областта на енергетиката и климата, както и на предвидената в договора свобода на избор на енергийния микс. Подкрепата за пилотни инсталации за производство на водород също има потенциал да изгради конкурентни предимства на регионално ниво.

²¹ Интерес представлява и разработеният от Масачузетския технологичен институт през 2020г. експериментален реактор SPARC

- 3.9. ИСС предлага да не се изключва подкрепата за газовата инфраструктура, защото понастоящем тя е необходима за сигурността на енергийните доставки в България и някои територии на ЕС и защото природният газ е по-малко замърсяващ атмосферата преходен източник на енергия. ИСС препоръчва разработване на конкретни амбициозни цели за развитие на газификацията и газопреносната мрежа в България с оглед активна подкрепа на националния пазар на природен газ, вкл. увеличаване дела на газификация на домакинствата. По същият начин ИСС разглежда и ядрената енергия и големите хидро-енергийни проекти, като необходими за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г.
- 3.10. Инфраструктурата за природен газ ще може потенциално да се използва успоредно за биогаз, както и за надграждане за пренос на водород, и във връзка с това е целесъобразно инвестициите в нея да продължат. Поради тези причини, ИСС изразява единна позиция, че природният газ не трябва да се изключва, докато не бъде заменен от други източници на енергия на съпоставима цена. Според ИСС проектите, свързани с инфраструктура за пренос на природен газ, следва да бъдат считани за допустими съгласно критериите на регламента, за да бъдат избирани като проекти от общ интерес или проекти от взаимен интерес. В този контекст следва да се разглеждат и проектите за пренос на CO₂.
- 3.11. ИСС констатира, че повтарящото се упоменаване на „възобновяемостта“ в критериите за подбор на проекти оставя известно съмнение дали се вземат предвид проектите за пренос на декарбонизирана енергия, от които ЕС има реална необходимост, за да постигне свързаните с климата параметри на поставените цели.
- 3.12. ИСС подкрепя предложението за т.нар. „триетапен подход“, който да се прилага спрямо финансирането на енергийни проекти от общ интерес. За проекти от съществено значение за изпълнението на целите на българската енергетика и на ЕС, подходът трябва да почива на общностните принципи и съчетаването на различните начини на финансиране, без те да бъдат степенувани в йерархия.
- 3.13. В качеството си на представител на организираното гражданско общество, ИСС придава голямо значение на правата на ползвателите, на малките и средните предприятия и населението, както и на прозрачността на управлението. ИСС призовава за ограничаване на административните пречки пред изграждане на инсталации за производство на електрическа енергия за собствени нужди.
- 3.14. За да не се допуска развиване на енергиен пазар, в който има огромно неравенство и за да се подобри положението на населението, което живее в енергийна бедност и с ниски доходи, ИСС потвърждава необходимостта от снабдяване с енергия на достъпна цена, съгласно целите за високо ниво по

отношение на качество, безопасност и достъпност, равно третиране и насърчаване на универсалния достъп и на правата на ползвателите в ЕС.

- 3.15. ИСС препоръчва промяна в законодателството по отношение на създаването на „енергийни кооперативи“, като по този начин да се допусне директно отдаване и приемане на електрическа енергия от съседни производители и консуматори чрез директни електропроводи или през електроразпределителната мрежа.
- 3.16. По отношение на прозрачността в управлението, ИСС предлага да се разглеждат начините за намаляване на съществуващите асиметрии във връзка с информацията и правомощията, така че да се създаде управление с множество участници, което да разчита в по-голяма степен на представителите на гражданското общество – делови и браншови организации, профсъюзни организации, сдружения на ползвателите.
- 3.17. Предвид спецификите на електроенергийните мрежи, ИСС предлага да се проучи заедно с всички заинтересовани страни и да се консултира проект за създаване на трансевропейски оператор, който да бъде едновременно интегриран и децентрализиран и да се основава на многостепенно управление. Същевременно следва да се отчита фактът, че такъв публичен оператор ще трябва да разчита на националните и поднационалните оператори и следователно ще трябва да бъде децентрализиран до равнището на най-удачната териториална мрежа предвид характеристиките на всяка държава членка.
- 3.18. Според разработен проект на Споразумението за партньорство и неформалните консултации със службите на Европейската комисия по него, се очертават основните направления на инвестициите с европейско финансиране през следващия програмен период, които включват и предпоставките за успешен енергиен преход и преодоляване на енергийната бедност. Сред тях са иновативен и интелигентен икономически преход чрез иновации и приложна наука, чист и справедлив енергиен преход, зелени и сини инвестиции, кръгова икономика, подобряване на мобилността и регионалната свързаност, както и развитие на човешките ресурси и образование.

4. Мерки за преодоляване на краткосрочните ефекти от либерализацията на пазара върху енергийната бедност

- 4.1. Анализите показват невъзможността за пълно или осезаемо намаляване на енергийната бедност чрез намаляване на разходите за енергия, тъй като доходите на домакинствата са по-силно определящи фактори, а те остават ниски. За да се използват по-добре възможностите на финансовите инструменти, свързани със Зелената сделка, е важно да се разширят възможностите, така че мерките да имат двоен ефект - да се намаляват разходите, но и да се генерират приходи. Такива са мерките за просюмери и енергийни кооперативи на микро ниво. Програмите за

енергийна ефективност следва да са дългосрочни и да са насочени към цялото население, като се основават на критерии за доходите, особено когато касаят мерки в сградите, които са обитавани от семейства с различни видове доходи.

4.2. Създаването на национална законова дефиниция на понятието „енергийна бедност” е необходимо условие за ясно очертаване на профила на енергийно бедните домакинства, спрямо които следва да се приложат комплекс от компенсиращи мерки. Според ИСС е наложително да се ускори работата по разработване на дефиниция за енергийна бедност като предварително условие за разработване на механизми за компенсиране на домакинствата в състояние на енергийна бедност, които могат да бъдат ощетени през процеса на либерализация.

4.3. Легалното определение на явлението „енергийна бедност” е в основата на прехода от концепцията за уязвими клиенти/потребители на енергия към концепцията за „енергийната бедност”. Въз основа на това ще се очертае съществената разлика между т.нар. „уязвими клиенти” и „енергийно бедни” клиенти. Докато „уязвимите клиенти” са лица с ниски доходи, то „енергийно бедните клиенти” могат да се дефинират като лица/домакинства, които са в невъзможност да поддържат нормална/здравословна температура в жилището в резултат на комплекс от четири фактора:

- 1) ниски доходи и/или;
- 2) слаба енергийна ефективност на жилището и/или;
- 3) високи цени за отопление и/или;
- 4) преразход на енергия, поради нерационално потребителско поведение.

4.4. ИСС напомня, че е наложително да се изясни и предложи и механизъм за компенсиране на непосредствените краткосрочни ефекти от прехода към напълно либерализиран пазар на дребно на електроенергия за домакинствата. Следва да се обсъдят възможните подходи, а именно:

- утвърждаване на механизъм за прилагане на социални тарифи спрямо енергийно бедните домакинства и/или
- разработване на механизъм за социално подпомагане на енергийно бедните домакинства посредством прилагане на различни механизми и мерки чрез институции за социално подпомагане.

4.5. ИСС припомня, че в този процес е необходимо мобилизиране на знанията, уменията и опита на широк кръг от заинтересовани страни, сред които са: институциите за социална защита и подпомагане; институциите в областта на енергетиката; институциите в областта на сградния фонд; организациите на гражданското общество в т.ч. за защита на потребителите, социалните партньори, както и други организации, които работят в сферата на енергетиката, климата, жилищната политика, социалната сфера и др.

- 4.6. ИСС отчита и необходимостта от разработването на систематизирана политика за енергийната бедност в по-дългосрочна перспектива, която следва да предложи механизми и комплекс от инструменти за нейното преодоляване, като напр. оптимизация на потреблението: чрез въвеждане на интелигентни измерителни системи; чрез прилагане на мерки за подпомагане ориентирането и информирането на потребителите в условията на либерализиращ се енергиен пазар; чрез създаване на условия за т.нар. просуматори (произвеждащи потребители); чрез стимулиране създаването на енергийни общности на собствени затворени разпределителни мрежи и др.; равен достъп до финансиране за подобряване на националния сграден фонд с най-лоши характеристики, за потребителите, засегнати от енергийна бедност чрез диференцирано финансиране и/или безлихвен финансов ресурс за прилагане на енергийно ефективни мерки и дейности с цел намаляване на разходите и повишаване на енергийната ефективност на сградите.
- 4.7. ИСС призовава за организиране на широкомащабни кампании за формиране на ефективно и рационално енергийно спестяващо потребителско поведение. Рационалното поведение на потребителите е доказано средство за спестяване на разходи за енергия в редица страни от ЕС.
- 4.8. Създаването на Фонд за декарбонизация съгласно Плана за възстановяване и устойчивост на България (към февруари 2021 г.) следва да се обвърже тясно с политиката за преодоляване на енергийната бедност. Този фонд следва да се разглежда като един от инструментите за приоритетно осигуряване на безвъзмездна финансова помощ или за облекчено предоставяне на безлихвени и нисколихвени заеми за енергийно бедни домакинства за извършване на енергоефективни подобрения.

/П/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ