



Брюксел, 5.6.2023 г.
COM(2023) 302 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно прегледа на спешната намеса за справяне с високите цени на енергията в
съответствие с Регламент (ЕС) 2022/1854 на Съвета**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прегледа на спешната намеса за справяне с високите цени на енергията в
съответствие с Регламент (ЕС) 2022/1854 на Съвета

Съдържание

I.	Въведение.....	2
II.	Изискване по член 20 от Регламента на Съвета	6
III.	Настоящи условия на пазара на електроенергия.....	7
IV.	Намаляване на търсенето на електроенергия	8
V.	Таван на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители.....	12
VI.	Подкрепа за крайните потребители	17
VII.	Предварителни заключения.....	20

I. Въведение

В настоящия доклад се прави преглед на разпоредбите на глава II от Регламент 2022/1854 в съответствие с член 20, параграф 1 от същия регламент (*Регламента на Съвета*)¹. Той се основава на информацията, предоставена от 25 държави членки съгласно член 19 от Регламента на Съвета, както и на отговорите на някои от въпросите, поставени от Европейската комисия (*Комисията*) в рамките на обществената консултация относно нейното предложение за реформа на структурата на пазара на електроенергия.

Регламентът на Съвета беше една от мерките, чрез които Съюзът реагира на енергийната криза, която се разрази през последните две години, когато цените на енергията надскочиха значително тези от последните десетилетия. Цените започнаха да се покачват бързо през лятото на 2021 г., когато световната икономика се активизира след облекчаването на ограниченията, свързани с пандемията от COVID-19. Впоследствие Русия използва като оръжие енергийните източници на спот пазарите и това, заедно с нейното нашествие в Украйна, доведе до значително по-ниски нива на доставяния газ и все по-чести прекъсвания на доставките на газ, което допълнително повиши неговите цени. Високите цени на газа оказват значително влияние върху цената на електроенергията, тъй като газовите електроцентрали често са необходими за задоволяване на търсенето на електроенергия.

От началото на енергийната криза Комисията е изцяло ангажирана да смекчи въздействието на високите цени на енергията върху европейските граждани и дружества и в отговор на ситуацията бързо разработи в тясно сътрудничество с държавите членки поредица от политически мерки.

През октомври 2021 г. ЕС предостави набор от инструменти за цените на енергията, съдържащ мерки за справяне с високите цени и с тяхното въздействие върху потребителите (включително подпомагане на доходите, данъчни облекчения, мерки за икономии и съхранение на газ)². В тази обстановка Русия използва доставките на газ като оръжие и манипулира енергийните пазари чрез умишлени прекъсвания на газовите потоци, което засили опасенията от евентуален недостиг и доведе до безпрецедентно покачване на цените на енергията.

¹ [Регламент \(ЕС\) 2022/1854 на Съвета относно спешна намеса за справяне с високите цени на енергията.](#)

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Справяне с нарастващите цени на енергията: набор от мерки за действие и подкрепа (COM(2021) 660 final).

Русия нападна в Украйна през февруари 2022 г. и в отговор на това през март ЕС публикува съобщение, в което бяха очертани принципите на плана REPowerEU³, който впоследствие беше развит подробно на 18 май 2022 г.⁴ — план на ЕС да прекрати зависимостта си от руските изкопаеми горива най-късно до 2027 г. чрез три стълба: диверсифициране на енергийните източници, без използване на руски изкопаеми горива, енергоспестяване и ускоряване на енергийния преход. По отношение на последния стълб Комисията предложи водещата цел за 2030 г. за дела на енергията от възобновяеми източници да се увеличи от 40 % на 45 %, а тази за енергийната ефективност — от 9 % на 13 %, в рамките на пакета „Подготвени за цел 55“. Необходимо е да се постигне по-бързо внедряване на възобновяемите енергийни източници, по-голяма енергийна ефективност и по-нататъшна електрификация на търсенето, за да се защитят европейските граждани от кризи, свързани с изкопаемите горива, тъй като тези стъпки ще доведат до незабавно и структурно намаляване на търсенето на изкопаеми горива и ще допринесат за постигане на целите за декарбонизация в секторите на електроенергията, отоплението и охлаждането и транспорта. Поради ниските оперативни разходи енергията от възобновяеми източници би следвало да окаже положително въздействие върху цените на енергията в целия ЕС. Освен това по-бързото въвеждане на енергията от възобновяеми източници, съчетано с по-голяма енергийна ефективност, ще допринесе за сигурността на енергийните доставки чрез постепенно прекратяване на използването на изкопаеми горива, от които ЕС е силно зависим. Успоредно с плана REPowerEU, в съобщението относно краткосрочната намеса на енергийния пазар⁵ бяха определени допълнителни краткосрочни мерки за справяне с високите цени на енергията и освен това бяха набелязани и потенциални области за подобряване на структурата на пазара на електроенергия и беше обявено намерението да се направи оценка на тези области с цел да бъде променена съответната законодателна рамка.

На 6 октомври 2022 г. Съветът прие Регламента на Съвета, с който бяха въведени извънредни, целенасочени и ограничени във времето общи мерки за намаляване на търсенето на електроенергия и за събиране и преразпределяне на изключително високите приходи на енергийния сектор към крайните клиенти. По-конкретно мерките за намеса

³ REPowerEU: Съвместни европейски действия за по-сигурна и устойчива енергия на достъпни цени (COM(2022) 108 final).

⁴ План REPowerEU (COM(2022) 230 final).

⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Краткосрочна намеса на енергийния пазар и дългосрочни подобрения на структурата на пазара на електроенергия — курс за действие (COM (2022) 236 final).

на пазара на електроенергия може да бъдат обобщени по следния начин (глава II от Регламента на Съвета):

- Намаляване на търсенето на електроенергия: в Регламента на Съвета са определени две цели — една ориентировъчна (намаляване на общото потребление на електроенергия с 10 %) и една задължителна (намаляване на потреблението в часовете с високо потребление на електроенергия с най-малко 5 %). Държавите членки са свободни да избират подходящите мерки, като спазват някои условия, определени в Регламента на Съвета⁶. Задължителната цел беше приложима от 1 декември 2022 г. до 31 март 2023 г.⁷
- Въвеждане на временен таван на приходите за производителите на електроенергия от подпределни енергоносители (например възобновяеми енергийни източници, ядрена енергия и лигнитни въглища): в Регламента на Съвета се предвижда въвеждането на временен таван на приходите от най-много 180 EUR/MWh за производителите на електроенергия, които използват технологии с по-ниски пределни разходи (тавана на приходите). В него обаче също така се предоставя гъвкавост на държавите членки при вземането на решения как да прилагат тази мярка на национално равнище. Приходите над тавана ще се използват за смекчаване на въздействието на високите цени на електроенергията върху потребителите. Мярката се прилага от 1 декември 2022 г. до 30 юни 2023 г.
- Подкрепа за крайните клиенти: с Регламента на Съвета се разширява наборът от инструменти, с които разполагат държавите членки, за да подкрепят потребителите на електроенергия, като при определени условия се дава възможност на домакинствата и малките и средните предприятия (МСП) да се възползват от по-ниски от себестойността регулирани цени. Тази мярка се прилага от 8 октомври 2022 г. до 31 декември 2023 г.

С регламента на Съвета беше въведена и солидарна вноска за дружествата и местата на стопанска дейност в ЕС с дейност в отраслите на суровия нефт, природния газ, въглищата и нефтопреработването (глава III).

⁶ Ако се използват държавни ресурси, тези мерки може да бъдат предмет на контрол върху държавните помощи.

⁷ Мярката, с която беше въведена ориентировъчната цел, продължава да се прилага до края на декември 2023 г.

Въпреки че целта на Регламента на Съвета беше с него да се преодолеят извънредните обстоятелства на енергийната криза, на 14 март 2023 г. Комисията излезе извън рамките на чисто спешните ответни действия и предложи реформа на структурата на пазара на електроенергия в ЕС, за да ускори внедряването на възобновяеми енергийни източници и постепенното прекратяване на използването на газ, да направи потребителските сметки по-малко зависими от нестабилните цени на изкопаемите горива, да защити по-добре потребителите от бъдещи скокове на цените и потенциално манипулиране на пазара и да направи промишлеността на ЕС чиста и по-конкурентна (*предложението за структурата на пазара на електроенергия*)⁸. В посоченото предложение се предвиждат мерки, чиято цел е да се осигури възможност за разработване на по-дългосрочни договори с производство на електроенергия от неизкопаеми източници и в системата да се въведат по-чисти гъвкави решения, като например реакция на потреблението и акумулиране на енергия, с цел извеждане на газа от електроенергийния микс. По-конкретно, за да се подобри гъвкавостта на електроенергийната система, в предложението се определя изискване към държавите членки да направят оценка на нуждите си и да определят цели за увеличаване на гъвкавостта в производството на енергия от неизкопаеми източници и се предвижда възможността за въвеждане на нови схеми за подпомагане с цел постигане на гъвкавост в производството на енергия от неизкопаеми източници, като например реакция на потреблението и акумулиране на енергия.

Предложението за структурата на пазара на електроенергия включва и мерки, с които се уязвимите потребители биват защитени по-добре. Наред с другото, предложението дава възможност на държавите членки да въвеждат регулирани цени на дребно под себестойността за домакинствата и МСП в случай на бъдеща криза на цените на електроенергията.

При подготовката на предложението Комисията проведе обществена консултация от 23 януари 2023 г. до 13 февруари 2023 г. (*обществената консултация*). Тя включваше въпроси относно мерките, представени в Регламента на Съвета⁹.

⁸ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на регламенти (ЕС) 2019/943 и (ЕС) 2019/942, както и на директиви (ЕС) 2018/2001 и (ЕС) 2019/944 с цел подобряване на структурата на пазара на електроенергия в Съюза.

⁹ Комисията получи 1369 отговора; над 700 от тях са от граждани, около 450 от предприятия и стопански асоциации, около 40 от национални или местни администрации или от национални регулатори и около 70 от мрежови оператори. Участваха и около 20 енергийни общности, 15 синдикални организации и 20 потребителски организации. Значителен брой НПО, аналитични центрове и научноизследователски или други академични организации също представиха отговори.

II. Изискване по член 20 от Регламента на Съвета

С член 19 от Регламента на Съвета бяха въведени задължения за докладване за държавите членки, съгласно които до 31 януари 2023 г. държавите членки трябваше да представят на Комисията информация относно i) введените мерки за намаляване на търсенето; ii) свръхприходите, генерирани след въвеждането на временния таван на приходите за производителите на електроенергия от подпределни енергоносители, както и разпределянето на тези приходи с цел смекчаване на въздействието на високите цени на електроенергията; и iii) всяка намеса при определянето на цените на дребно. Не всички държави членки представиха своите доклади съгласно с изискването. По-малко от половината държави членки представиха своите доклади преди крайния срок, други ги представиха през февруари и март 2023 г., а две от тях все още не са ги представили на Комисията¹⁰. Настоящият доклад се основава на информацията, предоставена от държавите членки към момента на изготвяне на доклада. Следва обаче да се отбележи, че Комисията не е извършила никаква оценка по отношение на точността на предоставената информация.

Съгласно член 20, параграф 1 от Регламента на Съвета Комисията следва да направи преглед на глава II с оглед на общото състояние на доставките и цените на електроенергията в ЕС и да представи на Съвета доклад относно основните констатации от този преглед.

В член 20, параграф 1 от Регламента на Съвета също така се предвижда, че въз основа на този доклад Комисията може да предложи, в случай че това е оправдано от икономическите обстоятелства или функционирането на пазара на електроенергия в ЕС и в отделните държави членки, да се удължи срокът на прилагане на Регламента на Съвета, да се изменят равнището на тавана на приходите за производителите на електроенергия от подпределни енергоносители и източниците на производство на електроенергия, за които той се прилага, или глава II да се измени по друг начин.

Комисията представя настоящия доклад на Съвета (*доклада*) като част от прегледа на мерките в глава II от Регламента на Съвета и в съответствие с член 20, параграф 1. Поради тази причина в доклада не се прави преглед на разпоредбите относно солидарната вноска, съдържащи се в глава III от Регламента на Съвета, доклад за които

¹⁰ Унгария и Румъния.

ще бъде представен отделно в съответствие с член 20, параграф 2 от посочения регламент.

Докладът се основава на извършвания от Комисията преглед към момента на изготвяне на доклада въз основа на текущите условия на пазара на електроенергия, тяхното очаквано развитие към момента на изготвяне на доклада и друга налична информация, включително отговорите на 25 държави членки, които са изпълнили задълженията си за докладване съгласно член 19 от Регламента на Съвета (*докладващите държави членки*). Поради тази причина докладът не засяга непредвидените промени в общото състояние на доставките и цените на електроенергията в ЕС или евентуални бъдещи заключения въз основа на допълнителна информация от държавите членки.

III. Настоящи условия на пазара на електроенергия

Мерките в Регламента на Съвета бяха въведени в период, в който цените на електроенергията достигнаха рекордно високи равнища. Например през август 2022 г. цените на едро на електроенергията на основните пазари на електроенергия в ЕС надхвърлиха 350 EUR/MWh, докато през декември 2022 г. референтната стойност беше над 220 EUR/MWh. Цените на електроенергията през отчетния период бяха приблизително четири пъти по-високи от средната цена между 2010 г. и 2020 г. (40—60 EUR/MWh). Тези прекомерни цени се дължаха най-вече на факта, че цените на газа достигнаха нови върхови стойности през лятото на 2022 г.¹¹ и останаха високи през по-голямата част от есента, както и че през този период съоръженията за генериране на електроенергия от газ и въглища често бяха централите с най-високи пределни разходи, чието производство беше необходимо за задоволяване на търсенето на електроенергия. По време на кризата цените на едро на газа на спот пазарите нараснаха около шест пъти спрямо средната цена между 2010 г. и 2020 г. (около 20 EUR/MWh). Именно в този контекст през октомври 2022 г. Съветът прие предложението на Комисията за спешна намеса на пазара на електроенергия, което в крайна сметка доведе до приемането на Регламента на Съвета. Очакванията на Комисията и на Съвета към онзи момент бяха, че цените на електроенергията ще продължат да варират на високи равнища, каквито се наблюдаваха през лятото и есента на 2022 г.

От декември 2022 г. насам обаче, откакто започнаха да се прилагат мерките по Регламента на Съвета, цените на електроенергията намаляват драстично, като текущите

¹¹ През август 2022 г. цените на пазара TTF за ден напред и месец напред бяха над 230 EUR/MWh.

средни цени са на равнища под 80 EUR/MWh (до края на май 2023 г. референтната средна стойност за ЕС е 80 EUR/MWh).

Това се дължи главно на понижаването на цените на едро на газа, което беше свързано с различни фактори, като например благоприятните метеорологични условия и широкия набор от мерки, които държавите членки и Комисията въведоха за борба с енергийната криза, включително мерките за намаляване на търсенето на електроенергия по Регламента на Съвета, референтния показател за ВПП и мерките за намаляване на търсенето на газ¹², които взети заедно подобриха основния баланс между предлагането и търсенето.¹³

Неотдавнашният спад и стабилизиране на цените на газа, а впоследствие и на цените на електроенергията през първите месеци на 2023 г., доведоха до пазарни очаквания, че през предстоящата зима има по-слаба вероятност да настъпят наблюдаваните през цялата 2022 г. скокове на цените на електроенергията. Тези пазарни очаквания се основават на различни фактори, като например по-високите равнища на съхранение на газ, усилията на държавите членки за намаляване на търсенето и произтичащите от това резултати, както и допълнителната инфраструктура за тръбопроводи и втечен природен газ, изградена с цел борба с енергийната криза. Други присъщи фактори за доставките на пазара на електроенергия, като очакваната по-добра наличност на ядрена енергия и като цяло по-голямата наличност на електроенергия от водноелектрически централи в сравнение с 2022 г., също сочат към намаляване на цените за доставка на електроенергия през предстоящата зима, което се очаква да доведе до по-слаб натиск за повишаване на цените на електроенергията спрямо тези през 2022 г.

IV. Намаляване на търсенето на електроенергия

Мерки за намаляване на търсенето

¹² Регламент (ЕС) 2022/2576 на Съвета от 19 декември 2022 г. относно засилване на солидарността чрез по-добра координация на покупките на газ, надеждни референтни показатели за цените и надежден трансграничен обмен на газ, Регламент (ЕС) 2022/1369 на Съвета от 5 август 2022 г. относно координирани мерки за намаляване на търсенето на газ и Регламент (ЕС) 2023/706 на Съвета от 30 март 2023 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2022/1369 във връзка с продължаване на периода на намаляване на търсенето във връзка с мерките за намаляване на търсенето на газ, и за засилване на докладването и наблюдението на тяхното прилагане.

¹³ От август 2022 г. до януари 2023 г. ЕС е намалил своето потребление на природен газ с 19,2 % или 41,5 млрд. куб. м. в сравнение със средните стойности за предходните пет години. По този начин той е надхвърлил целта си от намаляване с 15 %, което би съответствало на 32,5 млрд. куб. м. за същия период. Освен това той вече е постигнал над 90 % от общата си цел за намаляване с малко над 45 млрд. куб. м. за целия период от август 2022 г. до март 2023 г.

Всички докладващи държави членки са провели кампании за повишаване на осведомеността относно икономията и потреблението на енергия и са въвели общи мерки за енергоспестяване, като например действия във връзка с отоплението на обществени сгради и общественото осветление. Комисията приветства тези кампании, тъй като те повишават информираността на потребителите кога цените на електроенергията са високи, така че да могат да направят потреблението си на енергия по-гъвкаво. С оглед на насърчаването на реакцията на потреблението, пет държави членки, а именно Австрия, Хърватия, Чехия, Гърция и Полша, докладваха, че са въвели субсидии за цените на дребно на енергията, които са приложими само за конкретни равнища на потребление на електроенергия.

19 държави членки, а именно Австрия, България, Хърватия, Чехия, Естония, Финландия, Франция, Гърция, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Полша, Португалия, Словения, Испания и Швеция въведоха специални мерки, насочени към постигане на намаляване на търсенето на електроенергия в часовете на върхово натоварване, като например публикуване на тези часове, комуникационни кампании и индивидуални съобщения до потребителите, насърчаващи доброволното намаляване на потреблението на електроенергия. По-конкретно Испания, Италия и Словения прилагаха конкурентни тръжни процедури за намаляване на потреблението на електроенергия в часовете на върхово натоварване през зимата на 2022—2023 г.¹⁴, докато Австрия и Швеция подадоха уведомление до Комисията за одобрение за съответна процедура в рамките на държавната помощ. И накрая, Португалия докладва, че обмисля въвеждането на конкурентна тръжна процедура за намаляване на потреблението на електроенергия в часовете на върхово натоварване.

Три държави членки наложиха мерки за намаляване на търсенето за конкретни категории потребители. Например Латвия наложи ограничения върху потреблението на електроенергия от големите промишлени потребители.

Намаляване на потреблението на електроенергия

¹⁴ Някои държави членки, а именно Италия, Португалия, Словения и Испания, въведоха или обмислят да въведат конкурентна тръжна процедура за постигане на намаляване на потреблението на електроенергия.

Въз основа на информацията, предоставена от докладващите държави членки за месец декември 2022 г., общото намаление на потреблението на електроенергия варира между 0,5 %¹⁵ и 15 % спрямо референтния период¹⁶.

По отношение на обемите, с които потреблението на електроенергия е било намалено в часовете на върхово натоварване:

- десет държави членки, а именно Австрия, България, Естония, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерландия, Полша, Португалия и Хърватия, декларираха намаляване, вариращо между 4 % и 7 %;
- осем държави членки, а именно Белгия, Чехия, Дания, Финландия, Германия, Латвия, Словения и Швеция, декларираха намаляване, вариращо между 7 % и 10 %;
- пет държави членки, а именно Франция, Гърция, Литва, Словакия и Испания, декларираха намаляване над 10 %.

Оценка на удължаването на срока на действие на мярката

Докладващите държави членки посочват, че като цяло са постигнали обвързващата цел за намаляване на потреблението на електроенергия с 5 % във върховите часове. Някои държави членки обаче посочиха, че е трудно да се спази *ориентировъчното* изискване за намаляване с 10 % на общото месечно потребление (спрямо последните 5 години) поради зависимостта от метеорологичните условия и поради икономическите обстоятелства в резултат на енергийната криза.

Обществената консултация включваше въпроси относно евентуално удължаване на срока на действие на мерките за реакция на потреблението. В отговор на тези въпроси повечето заинтересовани страни заявиха, че не е необходимо в Регламент (ЕС) 2019/943 относно вътрешния пазар на електроенергия (*Регламента за електроенергията*) да се въвеждат специални изисквания за реакция на потреблението, евентуално приложими в

¹⁵ Кипър, Хърватия, Полша и Португалия декларираха най-ниски равнища на постигнато намаление на потреблението на електроенергия.

¹⁶ Както е определен в член 2, точка 3 от Регламента на Съвета. Германия, Финландия, Франция, Гърция и Испания докладваха най-високи равнища на постигнато намаление на потреблението на електроенергия. При изчисляването на намалението на брутното потребление на електроенергия някои докладващи държави членки изглеждат са приложили член 3, параграф 2 от регламента на Съвета, докато други не са направили това. Член 3, параграф 2 дава възможност на държавите членки при изчисляването на намаленията на брутното потребление на електроенергия във всяка от тях да вземат предвид увеличеното брутно потребление на електроенергия, което произтича от постигането на целите за намаляване на търсенето на газ и общите усилия за електрификация с цел постепенно прекратяване на използването на изкопаемите горива. Съответно всички сравнения на тези изчисления между отделните държави членки следва да се извършват с повишено внимание.

случай на криза. Вместо това те изразиха мнение, че реакцията на потреблението вече е достатъчно обхваната в законодателството за пазара на електроенергия, съгласно предвиденото в разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/944 относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия (*Директивата за електроенергията*) и тяхното допълнително подсилване в предложението за структурата на пазара на електроенергия.

Важно е да се отбележи, че в предложението за структурата на пазара на електроенергия допълнително са интегрирани мерки за намаляване на търсенето като структурни елементи в структурата на пазара на електроенергия. По-специално, за да се гарантира ефективното интегриране на електроенергията от възобновяеми енергийни източници с променлив характер (като се вземе предвид междузоновият обмен) и за да се намали необходимостта от генериране на електроенергия на основата на изкопаеми горива в моменти на голямо търсене на електроенергия в съчетание с ниски равнища на генериране на електроенергия от възобновяеми енергийни източници с променлив характер, в предложението за структурата на пазара на електроенергия се дава възможност на операторите на преносни системи да разработят продукт за ограничаване на върховото потребление, който позволява реакцията на потреблението да допринесе допълнително за ограничаване на върховото потребление в електроенергийната система в определени часове от денонощието (нов член 7а от Регламента за електроенергията). Продуктът за ограничаване на върховото потребление може да допринесе за максимално интегриране в системата на електроенергията, произведена от възобновяеми източници, чрез изместване на потреблението на електроенергия към моменти от денонощието с по-голямо генериране на електроенергия от възобновяеми източници, при условие че прогнозните разходи не надвишават очакваните ползи от продукта. Тъй като продуктът за ограничаване на върховото потребление има за цел да намали и измести потреблението на електроенергия, съгласно предложението обхватът на този продукт се ограничава до реакцията от страната на потреблението.

Освен това в предложението за структурата на пазара на електроенергия държавите членки се призовават да направят оценка на нуждите си от гъвкавост на електроенергийната система, включително реакцията на потреблението, и да определят цели за удовлетворяване на тези нужди. Предложението включва също така възможността държавите членки да разработят или преработят механизмите за осигуряване на електрогенериращи мощности с цел насърчаване на гъвкавост с малък въглероден отпечатък и да въведат нови схеми за подпомагане с цел постигане на гъвкавост в производството на енергия от неизкопаеми източници на пазарите на

електроенергия. Освен това, за разлика от обосновката за мерките за намаляване на търсенето в Регламента на Съвета, които са насочени към постигане на целите за намаляване на търсенето универсално във всички държави членки поради кризисната ситуация, в предложението за структурата на пазара на електроенергия реакцията на потреблението се разглежда структурно. То дава възможност на държавите членки да разработят своите съответни механизми и цели за постигане на гъвкавост в производството на енергия от неизкопаеми източници за реакцията на потреблението и акумулирането на енергия съобразно със специфичните нужди на своите електроенергийни системи. По тази причина в предложението не се определят конкретни цели.

Комисията отбелязва също така, че в момента се изготвя нов мрежов кодекс за реакцията на потреблението. След като бъде завършен, този мрежов кодекс се очаква да включва задължителни правила за агрегиране, акумулиране на енергия и ограничаване на търсенето, което допълнително ще улесни включването на реакцията на потреблението на всички съществуващи пазари¹⁷.

Като взема предвид информацията, с която понастоящем разполага, включително настоящите пазарни очаквания, посочени по-горе, Комисията не вижда текуща необходимост от удължаване на срока на действие на мерките за намаляване на търсенето, определени в Регламента на Съвета.

V. Таван на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители

Прилагане на тавана на приходите

Въз основа на информацията, предоставена от докладващите държави членки, прилагането на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители е доста разнородно. Разлики в прилагането се наблюдават не само по отношение на равнището, на което е определен таванът на приходите (седемнадесет държави членки са определили тавана под нивото от 180 EUR/MWh¹⁸), но

¹⁷ <https://www.acer.europa.eu/news-and-events/news/acer-submitted-framework-guideline-demand-response-european-commission-first-step-towards-binding-eu-rules>

¹⁸ Таван под нивото от 180 EUR/MWh най-малко за една технология са докладвали следните държави членки: Австрия, Белгия, България, Чешката република, Кипър, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерландия, Полша, Словакия. Испания е въвела таван на пазарните приходи за някои технологии още през септември 2021 г. С мярката, която се очаква да продължи да действа до края на 2023 г., понастоящем се прилага таван от около 67 EUR/MWh. През юни 2022 г.

и по отношение на времевия обхват на мерките (седем¹⁹ държави членки прилагат тавана със задна дата, а единадесет²⁰ ще го прилагат след крайната дата, определена в Регламента на Съвета за тази мярка).

Няколко държави членки докладваха за трудности при въвеждането на мярката в своите национални юрисдикции. Повечето от тези трудности са били свързани с краткия срок, в който държавите членки е трябвало да я въведат, докато други са били свързани със събирането на данни и изчисляването на приходите на всеки производител на електроенергия, който би бил предмет на мярката. Държавите членки също така докладваха за конфликти със съответните национални данъчни органи и приложимата уредба при обсъждането на начините за прилагане на тавана на приходите.

Държавите членки не докладваха за сериозни пречки по отношение на презграничната търговия или тръжните процедури, но някои респонденти в обществената консултация изразиха загриженост, че смесичата от различни стратегии за прилагане в държавите членки създава регулаторна несигурност за участниците на пазара и се възприема като пречка пред новите инвестиции.

Приходи, генерирани в резултат от прилагането на тавана на приходите

Важно е да се има предвид, че държавите членки представиха своите доклади в рамките на няколко месеца след влизането в сила на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители и до онзи момент повечето от тях все още не разполагаха с информация за приходите, събрани в рамките на мярката. Само две държави членки успяха да предоставят някои предварителни данни: България докладва, че е събрала 321 700 123 лв. (приблизително 163 млн. евро) през декември 2022 г., а Литва посочва, че до 9 март 2023 г. са били събрани приблизително 10 млн. евро. Гърция, Испания и Италия успяха да предоставят данни, но те се отнасяха до приходите, събрани

Испания и Португалия са въвели механизъм, насочен към намаляване на цените на едро на електроенергията на иберийския пазар, с който се намалява въздействието на тавана на пазарните приходи. Механизмът е бил одобрен от Комисията на 8 юни 2022 г. под номера на преписки SA. 102454 и SA. 102569, като наскоро е бил удължен до края на 2023 г. под номера на преписки SA. 106095 и SA. 106096.

¹⁹ Следните държави членки са започнали да прилагат тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители преди 1 декември 2022 г.: Белгия (1.8.2022 г.); Кипър (24.6.2022 г.); Франция (1.7.2022 г.); Гърция (8.7.2022 г.); Италия (февруари 2022 г. за някои възобновяеми източници) и Португалия и Испания (юни 2022 г.).

²⁰ В Австрия, Чешката република, Финландия, Франция, Люксембург, Полша, Португалия, Словения и Испания таванът на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители или сходни мерки ще се прилагат до 31 декември 2023 г. В Кипър мярката ще бъде прекратена въз основа на решение, издадено от регулаторния орган. В Словакия мярката ще се прилага до 31 декември 2024 г. Освен това в Германия периодът на прилагане може да бъде удължен до 30 април 2024 г.

преди приемането на Регламента на Съвета, тъй като тези държави бяха въвели мерки, еквивалентни на тавана на приходите, преди приемането на Регламента на Съвета.

Повечето държави членки успяха да предоставят приблизителни оценки на приходите, които очакват да съберат, в много случаи с уговорката, че тези приблизителни оценки се основават на допускания за много високи цени на едро на електроенергията. Първоначално се очакваше приходите да надвишат общо 50 млрд. евро. Към момента на докладването обаче реализирането на тези допускания вече изглеждаше слабо вероятно. Размерът на приходите е разпределен неравномерно между държавите членки, като Германия докладва за по-високи приблизителни оценки за приходите, които първоначално е очаквала да събере (23,4 млрд. евро предвид евентуално удължаване на срока на действие на мярката до 30 април 2024 г.), следвана от Франция (11 млрд. евро). Следва да се отбележи, че и в двете държави таванът на приходите за повечето технологии е определен на много по-ниско равнище от нивото от 180 EUR/MWh, предвидено в Регламента на Съвета, и че тези приблизителни оценки се основават на очакваните високи цени на едро на електроенергията. Други държави членки, особено тези, които не са определили равнището на тавана на ниво, по-ниско от 180 EUR/MWh, очакват да съберат по-малки суми.

Оценка на удължаването на срока на действие на мярката

Преди всичко следва да се припомни, че обосновката за тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители беше да се даде възможност на държавите членки да събират и преразпределят прекомерните приходи, получени по изключение от определени производители на електроенергия от подпределни енергоносители, като същевременно се запази ценовата конкуренция между производителите на електроенергия (по-специално когато тя е произведена от възобновяеми енергийни източници) в целия ЕС.

В тази връзка, поради по-ниските цени на едро на електроенергията през последните месеци, таванът на приходите, който беше определен на максимум 180 EUR/MWh²¹, досега имаше значително въздействие главно в държавите членки, които в съответствие

²¹ За да се гарантира сигурността на енергийните доставки, с член 8, параграф 1, буква б) от Регламента на Съвета на държавите членки се позволява да определят по-висок таван на пазарните приходи за производителите, които в противен случай биха били предмет на приложимия за целия Съюз таван на пазарните приходи, когато техните инвестиции и оперативни разходи надвишават приложимия за целия Съюз таван на пазарните приходи. 13 държави членки са включили тази възможност в своето национално прилагане на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители, по-специално за централите за лигнитни въглища, биомаса и нефт.

с член 8, параграф 1, буква а) са избрали таван, по-нисък от 180 EUR/MWh, и то достатъчно нисък, за да бъдат обхванати приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители от съответните цени на електроенергията в тези държави членки.

Както е посочено по-горе, таванът на приходите се прилага по доста разнороден начин в отделните държави членки. Разлики в прилагането се наблюдават не само по отношение на равнището, на което е определен таванът на приходите, но и по отношение на времевия обхват на неговото прилагане и равнището на тавана за отделните технологии в дадена държава членка. Освен това при обмена на мнения със заинтересованите страни и чрез жалби Комисията беше уведомена, че начинът, по който някои държави членки са решили да прилагат тавана на приходите, може да е засегнал съществуващите споразумения за закупуване на електроенергия (СЗЕ) и други дългосрочни договори, както и да е възпрепятствал сключването на нови договори. Това се наблюдава по-специално, когато таванът не се прилага за реализирания доход, който производителят получава от СЗЕ, а за „предполагам“ (фиктивен) доход, съответстващ например на цените на едро на електроенергията, което в крайна сметка води до парадоксални ситуации, при които производителят може да е принуден да продава електроенергия на загуба.

Евентуалното удължаване на срока на действие на мярката би възпрепятствало постигането на една от целите, определени в предложението за структурата на пазара на електроенергия, а именно да се улеснява възприемането на СЗЕ и да се гарантира възможно най-ликвиден пазар на СЗЕ. СЗЕ са инструменти, които осигуряват дългосрочна ценова стабилност за изкупвача и необходимата сигурност за производителя, за да може той да вземе инвестиционното решение. Въпреки това само няколко държави членки имат активни пазари на СЗЕ, като купувачите обикновено са ограничени до големи дружества, не на последно място поради факта, че СЗЕ са изправени пред редица пречки, по-специално трудността да се покрие рискът от неизпълнение на задължението за плащане от страна на купувача в тези дългосрочни споразумения. Следователно съгласно предложението държавите членки следва да вземат предвид необходимостта от създаване на динамичен пазар на СЗЕ, когато определят политиките за постигане на целите за декарбонизация на енергийната система, определени в техните интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата. В отговор на рисковете, свързани с кредитоспособността, в предложението се посочва, че държавите членки следва да гарантират, че инструментите за намаляване на

финансовия риск, свързан с неизпълнение на задължението за плащане от страна на изкупвач, включително гаранционните схеми по пазарни цени, са достъпни за дружества, които се сблъскват с пречки за навлизане на пазара на СЗЕ и не изпитват финансови затруднения. Предложението включва допълнителни изисквания за такива споразумения, които са насочени към насърчаване на растежа на пазара.

Освен това различните начини, по които държавите членки са въвели тавана на приходите, са довели до значителна регулаторна несигурност, която от своя страна създава рискове за развитието на нови инвестиции, по-специално във възобновяеми източници, които са необходими за постигането на целите на ЕС. По-специално докладваните трудности в някои държави членки, свързани със сключването на дългосрочни договори, включително СЗЕ, в резултат на въвеждането на тавана на приходите, биха могли да внесат допълнителна несигурност за инвеститорите и да отслабят привлекателността на форуърдните пазари и доверието на заинтересованите страни в тях. Горепосочените рискове може в крайна сметка да поставят под въпрос създаването на привлекателна инвестиционна среда за нисковъглеродното производство на енергия от възобновяеми източници, към което е насочено предложението за структурата на пазара на електроенергия, и в крайна сметка самия енергиен преход.

И накрая, обществената консултация включваше въпроси относно евентуално удължаване на прилагането на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители. Повечето от респондентите бяха против поради следните рискове и предизвикателства, до които подобно удължаване на срока на действие на мярката би довело:

- разнородното прилагане на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители в държавите членки изглежда е създавало несигурност за инвеститорите и е докладвано като възпиращ фактор за нови инвестиции;
- прилагането на мярката е трудно и административните разходи по нея са високи в сравнение с ползите от нея;
- когато таванът на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители е определен на ниско равнище, както са избрали някои държави членки, производителите може да са склонни да намалят производството си, докато се прилага таванът;

- защитата на потребителите може да бъде гарантирана без намеса в структурата на пазара на електроенергия, например чрез приемането на целенасочени социални политики.

Само малка част от респондентите подкрепиха удължаването на срока на действие на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители, както е посочено в Регламента на Съвета или с леки промени. Тези респонденти до голяма степен основават своето мнение на ползите от мярката за крайните потребители.

Като има предвид информацията, с която понастоящем разполага, както е посочено по-горе, Комисията не препоръчва удължаване на срока на действие на Регламента на Съвета по отношение на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители.

Комисията отбелязва, че за да се смекчи въздействието на високите цени на енергията върху потребителските сметки, в представената от нея реформа на пазара на електроенергия тя е предложила да се създадат благоприятни условия за развитието на дългосрочни пазари, така че приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители и цените, плащани от крайните потребители, да се влияят в по-малка степен от нестабилните краткосрочни пазарни цени на едро на електроенергията. Въз основа на предложението на Комисията тези приходи и цени ще бъдат формирани най-вече на базата на дългосрочни договори, като например СЗЕ и т.нар. двупосочни договори за разлика, в зависимост от това дали инсталацията е била финансирана с частни или с публични средства. В случай на договори за разлика, при тях ще е налице изплащане, когато пазарните цени станат високи. В предложението се посочва, че това изплащане ще трябва да се използва от държавите членки с цел пряко намаляване на сметките за електроенергия на всички потребители на електроенергия (включително дружествата и промишлеността), като по този начин ще има ефект, подобен на този на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители, но без да се създава несигурност за инвеститорите.

VI. Подкрепа за крайните потребители

Раздел 3 от глава II от Регламента на Съвета разглежда пазара на дребно и позволява на държавите членки временно да разширят публичните намеси при определянето на цените за електроснабдяване на малките и средните предприятия (МСП) (член 12) и по

изключение и временно да определят цени на дребно под себестойността както за домакинствата, така и за МСП (член 13).

Преди кризата в 11 държави, а именно Белгия, България, Франция, Гърция, Унгария, Италия, Литва, Полша, Португалия, Румъния и Словакия, съществуваше публична намеса при определянето на цените за домакинствата²², която беше под формата на регулирани цени или социални тарифи. По време на кризата още седем държави членки въведоха регулиране на цените за домакинствата, а именно Хърватия, Чехия, Естония, Финландия, Люксембург, Нидерландия и Словения.

От общо 25 получени оценки 12 държави членки докладваха, че се възползват от мерките, предвидени в Регламента на Съвета. 4 държави членки, а именно Чехия, Естония, Словения и Полша, докладваха, че са въвели регулирани цени на дребно за МСП съгласно член 12 от Регламента на Съвета. Освен това Франция и Словакия, които имат регулирани цени за домакинствата, докладваха, че разполагат със схеми за компенсации за МСП в съответствие с Временната рамка за държавна помощ при кризи и преход (ТСТФ)²³ съгласно правилата за държавна помощ. Нидерландия се е намесила при определянето на цените, за да гарантира цени на електроенергията под себестойността за домакинствата и предприятията. За тази схема е подадено уведомление до Комисията и тя е била одобрена съгласно приложимата рамка за държавна помощ²⁴.

Макар в член 13, буква в) от Регламента на Съвета да се изисква от държавите членки да компенсират доставчиците за разходите по доставка на електроенергия под себестойността, те не са включили конкретна информация по този въпрос в своите доклади.

Освен това някои държави членки са посочили други видове намеса по отношение на МСП. Например Португалия посочи намаляването на мрежовите тарифи като ценова намеса, специално съобразена с МСП. Дания, Латвия и Швеция са се намесили по различни начини при определянето на цените за отделните групи потребители (мерки спрямо данъци, налози, отстъпки, схеми за компенсация и др.). Германия е въвела схема, обхващаща цялата икономика, по която се компенсират увеличените разходи за

²² Въз основа на информация, получена от държавите членки, доклади от националните регулаторни органи и мерки, оценени от самите държави членки.

²³ Съобщение на Комисията „Временна рамка за мерки за държавна помощ при кризи и преход в подкрепа на икономиката след агресията на Русия срещу Украйна“, 2023/С 101/03.

²⁴ SA.106377 ТСТФ — Нидерландия — Схема за намаляване на енергийните разходи.

електроенергия на предприятията, без обаче да се засяга свободата на доставчиците да действат на пазара²⁵.

В членове 12 и 13 също така се изисква при всяка публична намеса на пазара на дребно да се запазва стимул за намаляване на търсенето на електроенергия. В тази връзка няколко държави членки, като Австрия, Германия, Хърватия, Нидерландия и Румъния, докладваха за схеми, основаващи се на тавани на потреблението, включително намеси при определянето на цените или схеми за пряка или непряка компенсация на крайните потребители.

Регулирането на цените има значителни недостатъци. По-специално то може да намали стимулите за енергийна ефективност и да накърни конкуренцията в ущърб на потребителите в дългосрочен план. Тези опасения подчертават значението на правилата, приложими в Директивата за електроенергията (2019/944), дерогация от които се въвежда с Регламента на Съвета.

Оценка на удължаването на срока на действие на мярката

Кризисната мярка, която дава възможност на държавите членки да ограничават цените за домакинствата и МСП, очевидно се оказва полезна, тъй като няколко държави членки се възползваха от възможността да разширят съществуващи схеми или да създадат нови схеми в много кратки срокове.

В предложението за реформа на структурата на пазара Комисията предложи нови разпоредби, подобни на тези в Регламента на Съвета, след като направи оценка на предимствата и недостатъците на мерките за цените на дребно, докладвани от държавите членки, и взе предвид резултатите от обществената консултация и своите насоки за фискалната политика за държавите членки за 2024 г.²⁶ По-конкретно предложението на Комисията е по време на криза при цените на електроенергията държавите членки да могат да се намесват целенасочено в полза на домакинствата и МСП, включително на

²⁵ Схемата е била одобрена от Комисията съгласно правилата за държавна помощ в съответствие с Временната рамка за държавна помощ при кризи и преход. SA.104606 TCTF — Германия — Временно ограничаване на разходите във връзка с увеличенията на цените на природния газ, топлинната енергия и електроенергията (JOCE C/061/2023).

²⁶ „Държавите членки следва постепенно да премахнат мерките за подпомагане в областта на енергетиката, като се започне с мерките с най-слаба насоченост. Ако удължаването на мерките за подкрепа би било необходимо поради подновен енергиен натиск, държавите членки следва да насочат мерките си много по-добре, отколкото в миналото, като се въздържат от обща подкрепа и защитават само онези, които се нуждаят от нея, а именно уязвимите домакинства и предприятия“, COM(2023) 141 — Насоки за фискалната политика за 2024 г.

равнища под себестойността, за ограничен обем потребление на електроенергия и за ограничен период от време.

Тази възможност допълва съществуващата рамка за защита на енергийно бедните и уязвимите потребители, предвидена в Директивата за електроенергията, съгласно която държавите членки може да прилагат социални тарифи за енергийно бедните и уязвимите потребители и временно да регулират цените на дребно за домакинствата и микропредприятията, докато се установи напълно пазарна конкуренция.

Тъй като мярката по същество е включена в предложението на Комисията за структурата на пазара и като взема предвид информацията, с която понастоящем разполага, както е посочено по-горе, Комисията не вижда текуща необходимост от удължаване на срока на действие на мярката на този етап.

VII. Предварителни заключения

В настоящия доклад е представен преглед на отговорите, получени от държавите членки относно i) техните мерки за намаляване на търсенето; ii) прилагането на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители; и iii) намесите при определянето на цените на дребно, посочени в глава II от Регламента на Съвета. В доклада е представен и преглед на данните, предоставени от респондентите в обществената консултация по същите теми. Информацията, оценена в настоящия доклад, и условията на доставките и цените на електроенергията в ЕС, които съществуват понастоящем и които са предвидими при нормални обстоятелства, не предоставят данни, че евентуално удължаване на срока на действие на всяка от мерките за намаляване на търсенето, на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители и на намесата при цените на дребно е необходимо или препоръчително.

На първо място, що се отнася до мерките за намаляване на търсенето, изглежда всички докладващи държави членки са въвели мерки за намаляване на търсенето на електроенергия, главно чрез кампании за повишаване на осведомеността и целенасочени мерки за икономия на енергия. Въпреки че държавите членки докладват, че като цяло спазват обвързващата цел за намаляване на потреблението на електроенергия с 5 % в часовете на върхово натоварване, изглежда, че намаляването на месечното брутно потребление на електроенергия с 10 % създава затруднения, като това обаче не е попречило на наблюдаваното намаление на цените на електроенергията.

Въз основа на наличната информация Комисията не вижда текуща необходимост от удължаване на срока на действие на мерките за намаляване на търсенето, определени в Регламента на Съвета. Като се изключат непредвидимите промени, настоящите условия на пазара на електроенергия не налагат подобно удължаване. Това е в съответствие и с отзивите от повечето респонденти в обществената консултация. Въпреки че вече не е необходима в краткосрочен план и чрез инструментите, установени с Регламента на Съвета, реакцията на потреблението е важна за доброто функциониране на пазарите на електроенергия. Поради това Комисията я е включила структурно в своето предложение за структурата на пазара на електроенергия.

На второ място, при прегледа беше установено, че прилагането на тавана на приходите варира значително в отделните държави членки. Според сведенията различните стратегии за прилагане в държавите членки са довели до значителна несигурност за инвеститорите. Към това се прибавя и фактът, че според сведенията в някои държави членки прилагането на тавана е оказало влияние върху сключването на СЗЕ и други дългосрочни договори.

Въз основа на наличната информация и предвид настоящите и предвидимите пазарни условия Комисията счита, че ползите от настоящия таван на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители няма да надхвърлят въздействието върху сигурността за инвеститорите и рисковете за функционирането на пазара и за прехода. Трудностите в прилагането също не говорят в полза на евентуално удължаване на срока на действие на тавана на приходите от производството на електроенергия от подпределни енергоносители, определен в Регламента на Съвета. Заключение на Комисията е съобразено с отзивите, получени от повечето респонденти в обществената консултация, които се изразиха против удължаването на срока на действие на мярката поради опасения за създаване на несигурност за инвеститорите.

На трето място, при прегледа беше установено, че няколко държави членки са се възползвали от възможността да разширят обхвата на регулирането на цените на дребно по време на криза, като са били обхванати МСП, и прилагат регулиране на цените под себестойността при определени условия. В своето предложение за структурата на пазара на електроенергия Комисията включи еквивалентни разпоредби, които позволяват на държавите членки да се намесват по изключение и временно на пазарите на дребно, като определят цена под себестойността както за домакинствата, така и за МСП по време на евентуални бъдещи кризисни ситуации. Приемането на предложението за структурата

на пазара на електроенергия ще гарантира, че тези структурни мерки ще станат част от регулаторната рамка на ЕС веднага след като предложението бъде прието. Ето защо, с оглед на посоченото по-горе и на фона на настоящите и очакваните условия за доставка и цена на електроенергията, Комисията счита, че не е необходимо да се удължава срокът на действие на разпоредбите на членове 12 и 13 от Регламента на Съвета.

Накрая, като се има предвид, че настоящият доклад се основава на информация, предоставена от държавите членки само няколко месеца след влизането в сила на мерките по Регламента на Съвета, заключенията на Комисията следователно не засягат допълнителната информация, която Комисията може да получи от държавите членки, нито непредвидените промени в общото положение при доставките и цените на електроенергията в ЕС. При значителна промяна в информацията, въз основа на която Комисията изготви настоящия доклад, може да се наложи тя да коригира съответно заключенията си или да предприеме бързи действия, в случай че състоянието на пазара го изисква.