C/2025/1187

21.3.2025 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Бъдещето на електроснабдяването и ценообразуването на електроенергията в ЕС

(становище по собствена инициатива)

(C/2025/1187)

Докладчик: **Jan DIRX**

Съдокладчик: **Thomas KATTNIG**

Съветници	Peter Gijsbert BOERMA (за докладчика) René MONO (за съдокладчика)
Решение на Пленарната асамблея	15.2.2024 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността Становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	11.12.2024 г.
Приемане на пленарна сесия	22.1.2025 г.
Пленарна сесия №	593
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	185/3/3

1. Заключения и препоръки

1.1. ЕИСК е убеден, че пазарът на електроенергия следва да бъде реформиран по такъв начин, че не само да отговаря на целта за неутралност по отношение на климата най-късно до 2050 г., но и да бъде съчетан с целите за сигурност на доставките и стабилни и достъпни цени. И именно за да се защитят уязвимите групи, е необходимо да се отстоява правото на енергия.

Тази комбинация от цели, която изисква огромни инвестиции, може да бъде постигната само чрез съчетаване на държавна намеса и пазарни механизми.

1.2. За тази цел Комитетът се застъпва за модел на държавно регулиране, когато е необходимо, и на частно предприемачество, когато е възможно. Комитетът иска това да се осъществи под формата на „механизъм за електроенергия“, а именно предприятие, създадено от публичната власт, което с течение на времето ще започне да играе ролята на маркет-мейкър на пазара на електроенергия с цел постигане на неутралност по отношение на климата, сигурност на доставките и стабилни и достъпни цени.

1.3. Необходимата промяна на пазара на електроенергия може да бъде разделена на три етапа:

1) По време на етап 1 (от настоящия момент до 2030 г.) механизмът за електроенергия ще увеличи своя портфейл с желан микс от производство на електроенергия (без емисии на CO_2). През този период търговията с електроенергия ще се извършва на базата на търговия за ден напред, но влиянието на механизма за електроенергия върху пазара ще нараства.

2) По време на етап 2 (от 2030 г. до 2040 г.) механизмът за електроенергия ще постигне позицията си на маркет-мейкър и ще контролира целесъобразна част от предлагането на пазара чрез договори за доставка. През този период ролята на търговията за ден напред ще се коригира поради позицията на механизма за електроенергия на маркет-мейкър.

3) По време на етап 3 (от 2040 г. до 2050 г.) с механизма за електроенергия ще се оптимизира електроснабдяването, за да се осигури от 2050 г. нататък устойчиво дългосрочно снабдяване с електроенергия с нулеви нетни емисии на парникови газове при стабилно и предвидимо ценово равнище.

1.4. ЕИСК отново заявява своето често споделяно послание, че трябва да се насърчава производството на електроенергия в малък мащаб, за да може цената на електроенергията да остане достъпна за потребителите и да се увеличат възможностите за гъвкавост на мрежите.

1.5. С очакваното двойно увеличение на цените на енергията и двойно увеличение на тарифите за пренос и разпределение цената на електроенергията в периода до 2030 г. и след това ще изисква от правителствата да преразгледат своята политика за данъчното облагане на доставките на електроенергия за потребителите.

2. **Контекст**

2.1. ЕС твърди, че ще постигне неутралност по отношение на климата до 2050 г., т.е. икономика с нулеви нетни емисии на парникови газове. Ролята на електроенергията е от основно значение за това. От една страна, тъй като и електроенергията ще трябва да се произвежда с нулеви нетни емисии с преобладаваща роля за енергията от възобновяеми източници (например вятърна и слънчева енергия), допълнена например с електроцентрали, работещи с чист водород, или други (нисковъглеродни) електроцентрали с улавяне и съхранение на въглерод (CCS) и/или компенсиране на въглеродните емисии. От друга страна, търсенето на електроенергия ще се увеличи рязко, тъй като тази енергия ще трябва да замени огромна част от използването на изкопаеми горива, като например природен газ, както в домакинствата, така и в предприятията.

2.2. Този преход изисква огромни инвестиции, които няма просто да бъдат предоставени от пазара на електроенергия в настоящата му структура, тъй като възвръщаемостта е несигурна, особено по време на преходния етап. Голямата несигурност е около това кой ще финансира необходимите нови диспечируеми електроцентрали. Това се дължи на факта, че значителна част от времето, по-евтините възобновяеми източници осигуряват достатъчно електроенергия, за да се отговори на търсенето, и това означава, че в най-добрия случай диспечируемите електроцентрали ще работят само на непълно работно време, в резултат на което техните общи усреднени разходи за производство на енергия (LCOE) ([1]) ще се увеличат значително. Пазарът няма да има стимули да инвестира в такива електроцентрали без компенсация на разходите. Поради това е необходимо да се създаде дългосрочна визия на ЕС с реалистичен график, който да позволи на пазара, правителствата, потребителите и предприятията да се приспособят по контролиран начин. Държавите членки следва да изготвят ориентирани към бъдещето планове за изпълнение, които да направляват най-подходящите инвестиционни решения. За някои държави членки това включва разработване на механизми за плащане за капацитет, чиято цена се определя чрез конкурентни търгове.

2.3. Това се отнася не само за инвестициите в производствен капацитет, но и за инвестициите в мрежата и в гъвкави варианти, като например капацитет за съхранение, на местно/регионално, национално и европейско равнище. Ясно е също така, че на пазара на електроенергия ще нараства ролята на произвеждащите потребители, енергийните кооперации и други подобни, включително капацитета за съхранение в малък мащаб, като например в електрическите автомобили.

Всичко това според прогнози на експертите ще доведе до потенциално удвояване на цената на електроенергията през следващите години ([2]). Предприятията и потребителите, и по-специално уязвимите групи, ще се сблъскат с проблеми, освен ако не бъдат разработени подходящи политики във връзка с това.

Освен това сегашният пазарен ред, който се характеризира с подреждане по пределни разходи ([3]), гарантира, че потребителите и предприятията не се възползват финансово в достатъчна степен от увеличаването на енергията от възобновяеми източници.

2.4. Поради това ЕИСК е убеден, че пазарът на електроенергия следва да бъде реформиран по такъв начин, че не само да отговаря на целта за неутралност по отношение на климата най-късно до 2050 г., но и да бъде съчетан с целите за сигурност на доставките и стабилни и достъпни цени. И именно за да се защитят уязвимите групи, е необходимо да се гарантира правото ([4]) на енергия.

([1]) Усреднените разходи за производство на енергия са мярка за средните настоящи нетни разходи за производство на електроенергия за даден производител през целия му жизнен цикъл. Те се използват за планиране на инвестициите и за последователно сравняване на различни методи за производство на електроенергия.

([2]) EU Energy Outlook 2060.

([3]) Подреждане по пределни разходи: подреждане на електроцентралите въз основа на равнището на техните пределни разходи, при което се започва с най-ниските пределни разходи и се завършва с най-високите, така че електроцентралите с по-високи пределни разходи се добавят до задоволяване на търсенето. Подреждането е: енергия от възобновяеми източници, ядрена енергия, въглища, нефт и газ. При сегашната структура на пазара на електроенергия цената се определя от пределните разходи на последната електроцентрала от подреждането по пределни разходи (най-често газови електроцентрали).

([4]) https://research.rug.nl/en/publications/the-right-to-energy-in-the-european-union.

Тази комбинация от цели може да бъде постигната само чрез съчетаване на държавна намеса и пазарни механизми. Това вече беше изтъкнато от Комитета в неговото становище относно „Реформа на пазара на електроенергия“ (TEN/793) от юни 2023 г. ([5]) В същия смисъл е и заключението на европейския мозъчен тръст Bruegel в проучването му относно бъдещето на пазара на електроенергия от юли 2024 г. ([6])

2.5. За тази цел Комитетът се застъпва за модел на държавно регулиране, когато е необходимо, и на частно предприемачество, когато е възможно. Комитетът иска това да се осъществява под формата на механизъм за електроенергия (вж. приложение 1, опростено виждане на ролята на механизма за електроенергия).

Механизмът за електроенергия ще бъде предприятие, създадено от публичната власт, което ще играе ролята на маркет–мейкър на пазара на електроенергия с цел постигане на неутралност по отношение на климата, сигурност на доставките и стабилни и достъпни цени. Механизмът за електроенергия ще постигне тези цели чрез сключване на дългосрочни договори (двупосочни договори за разлика или споразумения за закупуване на електроенергия ([7])) с производители на електроенергия чрез тръжни процедури. След това механизмът за електроенергия ще продава електроенергията на разпределителните дружества и, когато е целесъобразно, директно на големи потребители на електроенергия.

Механизмът за електроенергия няма да бъде хъб за цялата произведена електроенергия. Например произвеждащите потребители, енергийните кооперации и други малки производители често ще използват, съхраняват или доставят електроенергията си обратно на своя доставчик на електроенергия. Възможно е да има и големи потребители на електроенергия, които подписват дългосрочни договори директно с производител на електроенергия.

2.6. В настоящото становище по собствена инициатива ЕИСК ще доразвие идеята за механизма за електроенергията. Това ще стане най-общо, а не с (технически) подробности, тъй като през следващите десетилетия с по-нататъшното развитие на пазара на електроенергия тази идея ще бъде доразработена.

3. **Функции на пазарите на електроенергия**

3.1. По отношение на цената на електроенергията на пазара на едро има разлика между функциите, които пазарната цена трябва да изпълнява:

1) краткосрочно разпределение между търсенето и предлагането — това е доминиращата функция, която цената изпълнява днес за продуктите за търговия на едро с електроенергия (фючърси, ден напред, в рамките на деня и т.н.), които са насочени предимно към спот пазарите.

2) сигнална функция, която означава способността на пазарната цена да привлича инвестициите, необходими за гарантиране на сигурността на (декарбонизираните) доставки в бъдеще;

3) рефинансиране на инвестициите както в мощности за енергия от възобновяеми източници, така и в диспечируеми мощности и възможности за гъвкавост, например съоръжения за съхранение, управление на търсенето и гъвкаво потребление (термопомпи, електрически превозни средства).

3.2. Настоящата структура на пазара на едро е с ясно изразена тенденция в полза на първата функция, посочена в параграф 3.1, т.е. организиране (чрез ефекта на подреждането по пределни разходи) на най-ефективното краткосрочно разпределение на съществуващия производствен капацитет и ефективното използване на капацитет за трансграничен пренос на електроенергия от регионалните енергийни борси. Не е ясно до каква степен настоящата структура на пазара може да изпълни втората функция, като се има предвид, че подобни инвестиции изискват дългосрочна сигурност на приходите, за да могат да получат финансиране. По същата причина е почти сигурно, че тя не изпълнява и третата функция. Тези недостатъци на съществуващия пазар са причините, поради които се обсъжда нова структура на пазара.

3.3. Предложеният в становище TEN/793 механизъм за електроенергия следва да се разглежда като решение за по-добро изпълнение на третата функция, посочена в параграф 3.1, и обещава няколко предимства — най-важното е, че той гарантира висока степен на сигурност на доставките (за държави, които избягват да поемат риск и искат да вземат добре информирани решения) при минимални разходи за потребителя.

3.4. Поради това механизмът за електроенергия, подробна информация за който ще бъде представена в следващата глава, е инструмент от основно значение, който дава възможност да се коригират недостатъците на съществуващия пазар на електроенергия чрез национални интервенции на политиката, които се вписват в установените рамки на ЕС.

([5]) ОВ C 293, 18.8.2023 г., стр. 112.

([6]) https://www.bruegel.org/policy-brief/changing-dynamics-european-electricity-markets-and-supply-demand-mismatch-risk.

([7]) Двупосочният договор за разлика е договор, подписан между производител на електроенергия и публичен субект, при който се определя цена на упражняване. Той функционира по следния начин: ако пазарната цена е под цената на упражняване, производителят получава разликата; ако пазарната цена е над цената на упражняване, производителят възстановява разликата. Споразуменията за закупуване на електроенергия са дългосрочни договори между доставчик и купувач на електроенергия.

4. **Механизъм за електроенергия**

4.1. За да се разгледат в перспектива предизвикателствата, пред които е изправен пазарът за производство на електроенергия, заслужава да се отбележат посочените от *Eurelectric* цели за ЕС (март 2024 г.) ([8]):

а) 35 % от крайната енергия трябва да бъде електрифицирана до 2030 г. и

б) 50—70 % до 2050 г.

в) Производството на електроенергия трябва да бъде напълно декарбонизирано до 2040 г.

г) Степента на електрификация през последното десетилетие е около 22 %.

д) Този дял трябва да нарасне до 35 % до 2030 г. и до 61 % до 2050 г., за да бъдат постигнати горепосочените цели.

4.2. Тези цели са изключително трудно постижими иможе да се каже, че свободният пазар няма достатъчно стимули да ги постигне и да осъществи необходимите промени на пазара. Ето защо ЕИСК счита, че тези предизвикателства могат да се управляват ефективно само от правителствата.

4.3. Това изисква балансирана визия и координация, подкрепени на европейско равнище, за да се създаде регулаторна рамка, която да гарантира екологосъобразно, финансово достъпно и надеждно електроснабдяване и право на енергия. Както вече беше посочено, това е неразривно свързано с необходимостта пазарът да получи насоки и финансова инвестиционна подкрепа от държавата поради такъв мащабен преход.

4.4. Ето защо в становище TEN/793 Комитетът предложи да се създадат държавни механизми за електроенергия, за да се постигнат тези цели по контролиран начин. Координацията между тези държавни механизми за електроенергия може да се организира много добре на равнището на ЕС, за да се осигури оптимален европейски пазар на електроенергия с необходимата взаимозависимост на равнището на ЕС. Механизмът за електроенергия ще може да участва в търгове за конкретни източници на енергия, за да се постигне оптимален енергиен микс, основан на навременното постигане на изискваните цели за намаляване на въглеродните емисии на пазара на електроенергия.

4.5. Определянето на цените на енергията следва да се основава на усреднени разходи за производство на енергия чрез механизма за електроенергия, чиято основна цел е да се осигури справедливо и стабилно среднопретеглено ценообразуване въз основа на балансирана комбинация от източници на енергия, всеки от които има свои специфични усреднени разходи за производство на енергия. Мястото на механизма за електроенергия ще е между търговските доставчици на енергия и търговските електроразпределителни дружества. Разбира се, може да има големи потребители на електроенергия, които сключват дългосрочен договор директно с производител на електроенергия.

За да се осигури достатъчна увереност на доставчиците на енергия за сключване на дългосрочни договори (за 20 и повече години), например споразумения за закупуване на електроенергия и двупосочни договори за разлика, прякото държавно подпомагане би осигурило достатъчна финансова подкрепа за такива договори. Следователно е ясно, че механизмът за електроенергия би могъл да осигури такива дългосрочни договори само с държавна финансова подкрепа или чрез пряко участие на държавата.

4.6. Пазарът осигурява краткосрочно (за ден напред и в рамките на деня) балансиране между търсенето и предлагането, докато основната цел на механизма за електроенергия е да се осигури средносрочна и дългосрочна ценова стабилност. Балансирането на национално равнище и на равнище ЕС би било идеално приложение за разширения алгоритъм на EUPHEMIA ([9]) за свързване на пазарите с новите възможности в областта на ИИ.

4.7. Един механизъм за стабилно ценообразуване, осигурен чрез механизма за електроенергия, ще бъде от полза и за потребителите и ще ги насърчи да предприемат инициативи за споделено кооперативно местно производство и потребление на електроенергия, което според ЕИСК ще бъде едно от необходимите решения в бъдеще.

4.8. Държавите членки сами решават дали да създадат или не механизъм за електроенергия. ЕИСК насърчава координация на равнище ЕС относно начините за постигане на възможно най-ниските и стабилни цени на енергията. Необходимият капацитет, електроенергийната мрежа и допълнителният енергиен микс също могат да бъдат координирани между държавите членки.

5. **Периодът между настоящия момент и 2050 г.**

5.1. Предлага се необходимата промяна на пазара на електроенергия да бъде разделена на три етапа:

1) от настоящия момент до 2030 г. (докато електроцентралите, работещи с въглища и изкопаеми газове, все още са в експлоатация);

([8]) https://www.eurelectric.org/publications/eurelectric-electrification-action-plan.

([9]) EUPHEMIA означава: EU + Pan-european Hybrid Electricity Market Integration Algorithm (Общоевропейски хибриден механизъм за интеграция на пазара на електроенергия).

2) от 2030 г. до 2040 г., когато ще трябва да заменим диспечируемите електроцентрали, работещи с изкопаеми горива, с такива без емисии на CO_2 (например зелен водород, изкопаем газ с улавяне и съхранение на въглерод) и системи с капацитет за съхранение;

3) от 2040 г. до 2050 г., когато ще можем да прецизираме избраните варианти, за да осигурим стабилна система от 2050 г. нататък.

По време на етап 1 механизмът за електроенергия ще увеличи своя портфейл с желан микс от производство на електроенергия (без емисии на CO_2). Нужно е време той да се развие, така че да бъде в позицията на значителен за пазара участник. През този период въглищните електроцентрали ще бъдат затворени, а газовите електроцентрали ще преминат на водород или ще се комбинират с улавяне и съхранение на въглерод. През този период (до 2030 г.) търговията с електроенергия ще се осъществява на принципа „търговия за ден напред“, но влиянието на механизма за електроенергия върху пазара ще нараства.

5.2. По време на етап 2 механизмът за електроенергия ще постигне позицията си на маркет-мейкър и ще контролира целесъобразна част от предлагането на пазара чрез договори за доставка. Те могат да бъдат двупосочни договори за разлика или споразумения за закупуване на електроенергия. Към края на този етап механизмът за електроенергия в ролята си на маркет-мейкър ще гарантира електроснабдяването за потребителите (чрез енергоразпределителните дружества). През този период ролята на търговията за ден напред ще се коригира поради позицията на маркет-мейкър на механизма за електроенергия, но търговията за ден напред и в рамките на деня ще продължи да бъде важна за балансираното предлагане и потребление.

5.3. По време на етап 3 с механизма за електроенергия ще се оптимизира електроснабдяването, за да се осигури от 2050 г. нататък устойчиво дългосрочно снабдяване с електроенергия без емисии на CO_2 при стабилно и предвидимо равнище на цените. Въз основа на натрупания опит това може да бъде постигнато чрез оптимизиране на енергийния микс посредством дългосрочни (20—30-годишни) договори за доставка.

5.4. В допълнение към горепосоченото и от системна гледна точка други важни възможности за балансиране на търсенето и предлагането включват споделяне на енергия и търговия между партньори. Те имат допълнителното предимство да приканват енергийни общности като кооперации и отделни произвеждащи потребители да играят активна роля в енергийния преход. Ето защо ЕИСК отново заявява своето често отправяно послание, че трябва да се насърчава производството на електроенергия в малък мащаб, за да може цената на електроенергията да остане достъпна за потребителите и да се увеличат възможностите за гъвкавост на мрежите.

6. **Финансиране и данъчно облагане**

6.1. Предвижда се цената на електроенергията да нарасне до 2035 г., а при най-лошия сценарий и да се удвои. За щастие това увеличение на цените ще бъде забавено от увеличаването на възобновяемите източници (вж. бележка под линия 2). Ето защо е необходимо да се положат още усилия за моделирането на ценообразуването, за да се подпомогнат правителствата да направят икономически ефективен избор по отношение на микса за производство на енергия. Такива услуги спокойно биха могли да се предоставят от механизма за електроенергия.

6.2. Дори и сега някои ОПС ([10]) посочват, че няма да могат да гарантират достатъчна продължителност на работа на мрежата в пикови моменти след 2030 г., ако междувременно не бъдат направени големи инвестиции за модернизиране на тяхната мрежа, а в някои държави членки произвеждащите потребители са отделени от разпределителната мрежа поради недостатъчния ѝ капацитет. За да се финансират тези модернизации навреме, правителствата като регулаторни органи на ОПС и ОРС ([11]) трябва да предоставят достатъчно средства. Тези допълнителни инвестиции ще доведат до увеличаване на тарифите за потребителите. Предвид размера на необходимите инвестиции, настоящите тарифи биха могли да се увеличат двойно.

6.3. Счита се, че за да се осигури плавен преход от електроенергия от изкопаеми горива към електроенергия от възобновяеми източници и с ниски въглеродни емисии, са необходими повече усилия в целия ЕС за създаване на последователни общоевропейски модели за ценообразуване, основани на усреднените разходи за производство на енергия и на усреднените разходи за производство на електроенергия в цялата система ([12]). Това би помогнало на правителствата да направят правилен избор по време на преходния период от настоящия момент до 2050 г., за да се гарантира, че електроенергията ще остане финансово достъпна както за гражданите, така и за дружествата.

([10]) Операторът на преносна система (ОПС) е организация, която отговаря за ефективния и надежден пренос на електроенергия от електроцентралите чрез електропреносната мрежа до регионалните или местните електроразпределителни оператори.

([11]) Операторът на разпределителна система (ОРС) експлоатира, управлява и понякога притежава местните и регионалните електроразпределителни мрежи, които пренасят електроенергия до крайните потребители.

([12]) Усреднените разходи за производство на електроенергия в цялата система са показател за оценка на всички разходи, с който се сравняват разходите за обслужване на целия пазар, като се използва само един източник плюс съхранение. https://drive.google.com/file/d/1JB-x88wPQuKwWoFnxvkDAzbJ7hnM1-sj/view.

6.4. С увеличаването на цените на енергията и тарифите за пренос и разпределение цената на електроенергията в периода до 2030 г. и след това ще изисква от правителствата да преразгледат политиката си за данъчното облагане на доставките на електроенергия за потребителите. Без компенсация чрез намаляване на данъчното облагане електроенергията лесно би могла да стане недостъпна за някои групи граждани на ЕС и да намали конкурентоспособността на предприятията спрямо конкурентите им извън ЕС.

Брюксел, 22 януари 2025 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE