



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.4.2016 г.  
C(2016) 2107 final

## **ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА**

**Междинен доклад за секторното проучване относно механизмите за осигуряване  
на капацитет**

{SWD(2016) 119 final}

## ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

### Междинен доклад за секторното проучване относно механизмите за осигуряване на капацитет

#### 1. Въведение

На 29 април 2015 г. Комисията започна секторно проучване относно финансовата подкрепа, която държавите — членки на ЕС, предоставят на производителите и потребителите на електроенергия за гарантиране на сигурността на доставките на електрическа енергия (механизми за осигуряване на капацитет). Тя има опасения, че механизмите за осигуряване на капацитет могат да облагодетелстват неправомерно определени производители или технологии и че те могат да създадат пречки пред търговията с електроенергия през границите<sup>1</sup>.

За да подложи на проверка тези опасения, през последната година Комисията е събрала голямо количество информация относно съществуващите и планираните механизми за осигуряване на капацитет в 11 държави членки. Тя е проучила защо държавите членки прилагат механизми за осигуряване на капацитет, как са проектирани тези механизми и какви са техните въздействия върху конкуренцията и търговията на вътрешния пазар на електроенергия.

Комисията ще използва информацията, събрана в рамките на проучването, когато оценява дали механизмите за осигуряване на капацитет са в съответствие с правилата на ЕС за държавната помощ<sup>2</sup>.

Проучването ще допринесе за стратегията на Комисията за енергиен съюз, по-конкретно като подкрепи разработването на законодателно предложение за нова структура на пазара на електроенергия в ЕС. На 18 март 2016 г. Европейският съвет припомни значението на пълноценно функциониращ и взаимосвързан енергиен пазар<sup>3</sup>. Изводите от секторното проучване ще бъдат използвани за разработването на по-регионални подходи към сигурността на доставките, като се има предвид, че

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4891\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4891_bg.htm)

<sup>2</sup> Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014 — 2020 г. ((НПОСЕ), ОВ С 200, 28.6.2014 г., стр. 1)

<sup>3</sup> Заключение на Европейския съвет, 17—18 март 2016 г., <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/>

използваните механизми за осигуряване на капацитет ще трябва да бъдат все по-отворени, за да позволяват трансгранично участие.

В настоящия **междинен доклад** и в **приложения към него работен документ на службите на Комисията** са изложени предварителните констатации и неокончателните заключения на Комисията от проучването.

Комисията приканва държавите — членки на ЕС, заинтересованите страни от електроенергийния сектор и широката общественост да **представят мнения** по междинния доклад и приложения към него работен документ на службите на Комисията в рамките на следващите 12 седмици.

Комисията ще публикува окончателен доклад относно секторното проучване по-късно тази година.

## **2. Политиката на Комисията в областта на структурата на пазара на електроенергия**

Европейският електроенергиен сектор се намира в период на безпрецедентен преход. Политиките за либерализация и намаляване на въглеродните емисии са променили изцяло начините на производство, търговия и потребление на електроенергия в Европейския съюз. Възобновяемите енергийни източници са се увеличили с бързи темпове. 26 % от електроенергията на ЕС се генерира от възобновяеми енергийни източници, а 10 % от общата електроенергия сега произхожда от непостоянни източници като вятъра и слънцето<sup>4</sup>.

Широкомащабното внедряване на възобновяеми енергийни източници, съчетано с общия спад на търсенето и понижаващата се цена на изкопаемите горива са ограничили рентабилността на конвенционалните генератори и са намалили стимулите за поддържане на съществуващите електроцентрали или за инвестиране в нови такива. В много държави членки тези тенденции са съпътствани от засилени опасения във връзка със сигурността на доставките. Държавите членки са загрижени, че пазарът на електроенергия няма да даде инвестиционните сигнали, които са необходими, за да се осигури такъв микс от производства на електроенергия, който е в състояние да оптимизира потреблението във всеки един момент.

Някои държави членки са реагирали с приемането на мерки, предназначени да подпомагат инвестициите в допълнителния капацитет, който те считат за необходим, за да се гарантира приемливо ниво на сигурност на доставките. В рамките на тези

---

<sup>4</sup> Европейска комисия, „Доклад за напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници“, 15 юни 2015 г., COM/2015/0293 final

механизми за осигуряване на капацитет на доставчиците се плаща за предоставянето на съществуващи и/или нови мощности.

Когато механизмите за осигуряване на капацитет са въведени преждевременно, без правилно идентифициране на проблема или по некоординиран начин, както и без да се отчита приносът на трансграничните ресурси, съществува риск те да нарушат трансграничната търговия на електроенергия и конкуренцията. Например те могат да насърчават новите инвестиции само в някои видове производство или да изключват оптимизацията на потреблението. Така също, те могат да насърчават инвестициите в рамките на националните граници в случаи, когато би било по-ефективно при необходимост да се засилят междусистемната свързаност и вносът на електроенергия.

Комисията е изразила своята загриженост относно сигурността на доставките на електроенергия в рамките на енергийния съюз<sup>5</sup> и е обявила плановете си да предложи законодателство в областта на структурата на пазара на електроенергия и сигурността на доставките на електроенергия. В законодателното предложение ще бъдат определени набор от приемливи нива на риска от прекъсване на доставките, както и обективно, обхващащо целия ЕС и основаващо се на факти оценяване на сигурността на доставките, отразяващо положението в държавите членки. За да получи гледните точки на заинтересованите страни относно тези идеи, Комисията е предприела две публични обсъждания<sup>6</sup>. Секторното проучване относно механизмите за осигуряване на капацитет е част от тази по-широка инициатива.

### **3. Секторното проучване относно механизмите за осигуряване на капацитет**

Комисията може да извършва проучвания по конкретни сектори, ако подозира, че конкуренцията е засегната от действия, предприети от частни предприятия или държавни органи. Това секторно проучване е първото по рода си в областта на държавната помощ<sup>7</sup>.

Комисията предприе проучването поради опасения, че съществуващите или планираните схеми за подпомагане на електрогенериращи мощности създават риск от нарушаване на конкуренцията и подкопаване на вътрешния енергиен пазар.

---

<sup>5</sup> Съобщение на Комисията „Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата“, 25 февруари 2015 г., COM/2015/080 final

<sup>6</sup> COM(2015) 340 final.

[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/DG%20ENER\\_ConsultationPaperSoSelectricity14July.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/DG%20ENER_ConsultationPaperSoSelectricity14July.pdf)

<sup>7</sup> От преразглеждането през 2013 г. насам на процедурния регламент за държавните помощи Комисията може да провежда секторни проучвания в случаите, когато мерките за държавна помощ могат да нарушат конкуренцията в няколко държави членки, или когато съществуващите мерки за държавна помощ вече не са съвместими с вътрешния енергиен пазар.

Информацията, събрана в секторното проучване, ще позволи на Комисията да разбере по-добре:

- дали и до каква степен е необходимо държавите членки да предоставят държавна помощ, за да се гарантира сигурността на доставките на електроенергия;
- какви видове механизми за осигуряване на капацитет са най-подходящи, за да се гарантира сигурността на доставките на електроенергия и при какви условия механизмите за осигуряване на капацитет създават риск от нарушаване на конкуренцията между доставчиците на капацитет<sup>8</sup> и нарушаване на трансграничната търговия;
- как механизмите за осигуряване на капацитет могат да допълват вътрешния енергиен пазар, вместо да подкопават функционирането му;
- как механизмите за осигуряване на капацитет за гарантиране на сигурността на доставките си взаимодействат с целите за намаляване на въглеродните емисии; и
- как може да се гарантира спазването на правилата за държавна помощ, когато държавите членки проектират и въвеждат механизми за осигуряване на капацитет.

За тази цел, като първа стъпка, Комисията е проучила причините за въвеждане на механизми за осигуряване на капацитет, както и техните структурни характеристики. Тя е проучила редица съществуващи механизми, както и редица механизми, които държавите членки планират да въведат. Тя е разгледала тези механизми в по-широкия контекст на пазара, като е взела предвид по-специално нарастващия дял на енергията от възобновяеми източници.

В настоящия междинен доклад Комисията представя своите предварителни констатации и неокончателни заключения от събраната информация. Тя призовава за предоставяне на мнения по констатациите и заключенията и ще ги използва като основа за окончателен доклад, който ще бъде публикуван по-късно тази година.

В настоящия междинен доклад не се дава оценка на това дали съществуващите или планираните механизми за осигуряване на капацитет в държавите членки са в съответствие с правилата на ЕС за държавната помощ. В Насоките относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014—2020 г. ((НПОСЕ) се съдържат специфични правила за оценка на механизмите за осигуряване на капацитет. Комисията вече е приложила тези правила към механизми за осигуряване

---

<sup>8</sup> Например между производителите на електроенергия и операторите на услуги за оптимизация на потреблението

на капацитет, за които е била уведомена от Обединеното кралство и Франция<sup>9</sup>. Комисията ще оценява съвместимостта на механизмите за осигуряване на капацитет с правилата за държавна помощ в контекста на процедурите за държавни помощи, както тя е постъпила и във въпросните случаи.

#### 4. Процес

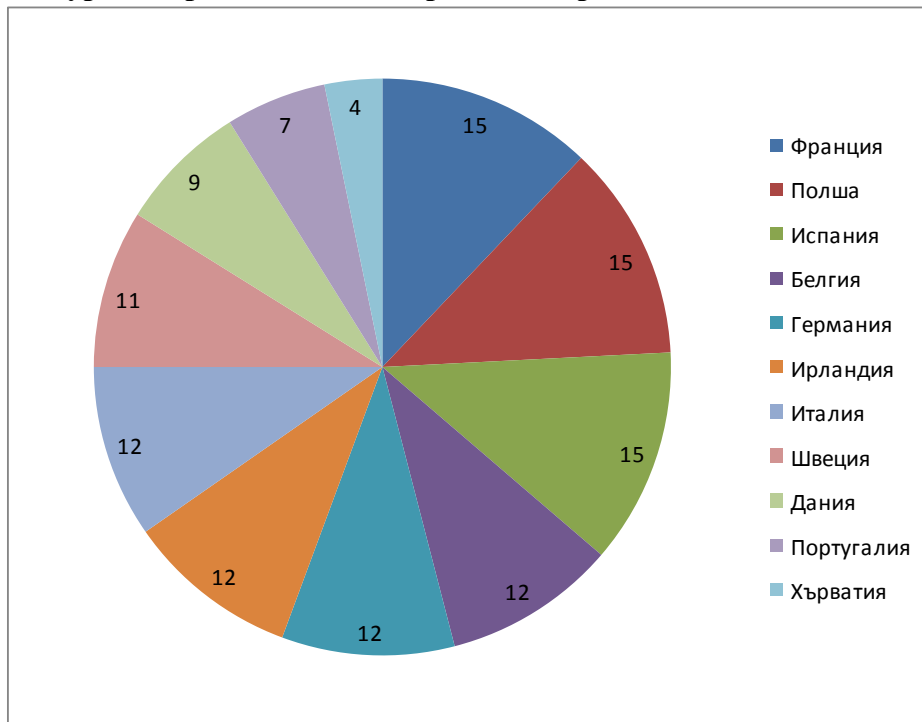
Проучването обхваща единадесет държави членки: Белгия, Хърватия, Дания, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Полша, Португалия, Испания и Швеция. Комисията е избрала тези държави членки въз основа на три съображения: i) наличието на механизъм за осигуряване на капацитет или на планове за въвеждане на такъв механизъм, ii) необходимостта да бъдат обхванати различни модели на съществуващи или планирани механизми за осигуряване на капацитет в ЕС; и iii) вероятното въздействие на съществуващия или планирания механизъм за осигуряване на капацитет върху конкуренцията и трансграничната търговия.

За да бъде изготвен настоящият междинен доклад, Комисията изпрати подробни въпросници на над 200 публични органи, енергийни регулатори, оператори на мрежи и участници на пазара, които осъществяват търговска дейност в единадесетте държави членки, обхванати от проучването. Тя получи 124 отговора.

---

<sup>9</sup> За решението относно британския пазар на мощности вж. Решение С (2014) 5083 final на Комисията от 23.7.2014 г., държавна помощ SA.35980 (2014/N-2) — Обединено кралство, реформа на пазара на електроенергия — пазар на мощности. Публичната версия на решението е достъпна на: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/253240/253240\\_1579271\\_165\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253240/253240_1579271_165_2.pdf). Комисията откри официални процедури по разследване на френския механизъм за осигуряване на капацитет, обхващащ цяла Франция (SA.39621), както и на тръжната процедура за електроцентра на газ в Бретан (SA.40454) на 13 ноември 2015 г. Вж.: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6077\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6077_en.htm). За механизма за осигуряване на капацитет, обхващащ цялата страна, публичните версии на тези решения (на френски език) са предоставени на адрес [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/261326/261326\\_1711140\\_20\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261326/261326_1711140_20_2.pdf), а за тръжната процедура за електроцентра на газ в Бретан на адрес [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/261325/261325\\_1711139\\_35\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261325/261325_1711139_35_3.pdf).

**Фигура 1: Преглед на отговорите по държави членки**



*Източник: Европейската комисия*

Комисията също така организира три семинара с държавите членки по въпроси, свързани с механизмите за осигуряване на капацитет, например относно оценките на адекватността, структурните характеристики и трансграничното участие в механизмите за осигуряване на капацитет<sup>10</sup>. Бяха проведени двустранни срещи с европейски организации и асоциации, включително с Агенцията за сътрудничество между енергийните регулатори (ACER), Европейската мрежа на операторите на преносни системи за електроенергия (ENTSO-E), Международната агенция по енергетика (МАЕ) и асоциациите на производителите, потребителите, операторите на хранилища на електрическа енергия, както и доставчиците на оптимизация на потреблението. В допълнение Комисията е използвала също така публични източници на информация, както и специализирана литература и публикации по темата.

## **5. Структура на приложения работен документ на службите на Комисията**

В приложения работен документ на службите на Комисията са представени по-подробно констатациите от проучването относно настоящата практика на държавите членки при планиране, приемане и привеждане в действие на механизъм за осигуряване на капацитет. От тази информация са изведени редица неокончателни заключения.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/state\\_aid\\_to\\_secure\\_electricity\\_supply\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/state_aid_to_secure_electricity_supply_en.html)

В първите две глави от работния документ на службите на Комисията е определен обхватът на работата и е описан контекстът, в който е възникнал въпросът за механизмите за осигуряване на капацитет. В глава 2 е представен общ преглед на състоянието на европейския пазар на електроенергия, с акцент върху единадесетте държави членки, обхванати от проучването. В нея се обяснява защо много държави членки са загрижени за непрекъснатата способност на техните електроенергийни системи да задоволяват търсенето във всеки един момент и поради това използват или обмислят въвеждането на механизми за осигуряване на капацитет. След това в нея се оценява кои са движещите фактори за инвестициите в производствени мощности и се описват пазарните или регулаторните неефективности, които оказват въздействие върху инвестиционните решения на пазара на електроенергия. В главата също така са определени редица пазарни и регулаторни реформи, които могат да помогнат за подобряване на функционирането на вътрешния пазар на електроенергия и с това да се намали или премахне необходимостта от механизми за осигуряване на капацитет. Накрая, в нея се признава, че има остатъчни пазарни и регулаторни неефективности, които е много възможно да продължат и в бъдеще.

В следващите глави е разгледана способността на механизмите за осигуряване на капацитет да се справят с тези остатъчни пазарни и регулаторни неефективности. В глава 3 механизмите за осигуряване на капацитет са разделени на различни видове и обхванатите от секторното проучване механизми за осигуряване на капацитет са категоризирани въз основа на тази класификация. В глава 4 е обяснено как държавите членки оценяват адекватността на своето производство на електроенергия<sup>11</sup> и ролята на стандартите за надеждност<sup>12</sup> в тази оценка. В глава 5 са представени структурните характеристики на механизмите за осигуряване на капацитет, обхванати от проучването, като се разглеждат например следните въпроси: кой може да участва в схемата, как се извършва подборът и какви са правата и задълженията на участниците в схемата. Въз основа на тези данни в глава 6 се правят неокончателни заключения относно пригодността на всеки вид механизъм за осигуряване на капацитет да гарантира сигурността на доставките на електроенергия, както и неговото въздействие върху пазара.

---

<sup>11</sup> „Адекватност на производството на електроенергия“ означава равнище на мощностите за производство на електроенергия, което се счита за адекватно за задоволяване на равнищата на търсене в държавите членки в даден период (въз основа на конвенционален статистически показател).

<sup>12</sup> Понятието „стандарт за надеждност“ в контекста на секторното проучване се отнася до равнището на адекватност на производството на електроенергия, което се счита за приемливо и което може да формира основата за интервенции.



## **6. Предварителни констатации и неокончателни заключения**

### ***6.1. Контекстът, в който възникват опасения за адекватността на производството на електроенергия***

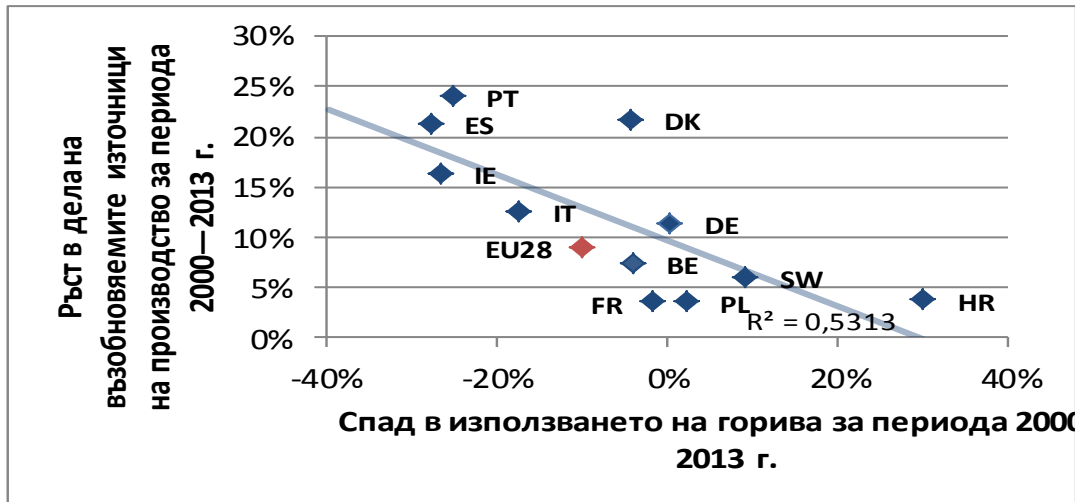
Механизмите за осигуряване на капацитет не са скорошно изобретение. Между 1990 и 2001 г. на пазара на електроенергия в Англия и Уелс в цената на електроенергията като отделен елемент е включено плащане за осигуряване на капацитет. Ирландия, Италия и Испания в продължение на много години извършват плащания за осигуряване на капацитет на производителите на електроенергия, а в Швеция стратегически резерви съществуват от 2003 г. насам. Въпреки това през последните години повишеният интерес към механизмите за осигуряване на капацитет е довел до планирането и въвеждането на голям брой нови схеми.

Причините за подновения интерес на държавите членки към механизмите за осигуряване на капацитет могат да се търсят в развитието на електроенергийния сектор. Както е показано в глава 2 от работния документ на службите на Комисията, производствените мощности в ЕС са се увеличили през последните години. Това увеличение се дължи основно на ръста на производството на електроенергия от възобновяеми енергийни източници. В същото време търсенето на електроенергия е намаляло. Намалението се дължи отчасти на икономическата криза в ЕС от 2008 г. насам и отчасти на икономии на енергия, получени от мерките за енергийна ефективност.

Увеличаването на производствените мощности и намаляването на търсенето са довели до увеличаващо се несъответствие между върховото потребление и производствените мощности, което сочи към свръхкапацитет. Това на свой ред е довело до намаляване на цените на електроенергията на едро от 2011 г. насам. В Германия например цените на едро за година напред в момента са достигнали 14-годишно дъно.

Производствените мощности за нова енергия от възобновяеми източници обикновено имат по-ниски експлоатационни разходи в сравнение с конвенционалните електроцентрали, работещи на въглища или газ. В резултат на това конвенционалните електроцентрали не произвеждат толкова често, както в миналото, особено на пазарите с висок дял на енергията от възобновяеми източници. Непостоянният характер на възобновяемите източници на електрическа енергия създава несигурност по отношение честотата на покачване на цените, което помага на конвенционалните технологии да си възвърнат инвестиционните разходи. На фигура 2 е показана връзката между дела на енергията от възобновяеми източници на пазара и степента, в която се използва производството на енергия от изкопаеми горива: колкото повече е енергията от възобновяеми източници, толкова по-малко са експлоатационните часове при конвенционалните електроцентрали.

**Фигура 2: Възобновяемите енергийни източници влияят на коефициента на използване на конвенционалните електроцентрали**



Източник: Европейската комисия въз основа на данни на Евростат

Макар че сегашната ситуация на електроенергийните пазари в ЕС се характеризира с висока степен на сигурност на доставките, също и при съпоставка с други части на света, много държави членки се опасават, че тези тенденции ще се отразят на адекватността на техния електроенергиен микс в бъдеще. Много непечеливши електроцентрали планират да замразят или закрият производството си. През последните години този въпрос е на дневен ред особено за гъвкавите електроцентрали на газ, чиято експлоатация като цяло е станала по-скъпа в сравнение с по-малко гъвкавите централи на лигнитни или каменни въглища. Освен това някои държави членки като Обединеното кралство, Полша и Хърватия имат застаряващ парк от електроцентрали на въглища, много от които те очакват да бъдат закрити през идните години. Тенденцията към повече производство от възобновяеми енергийни източници представлява икономическо предизвикателство за бизнес модела на много утвърдени енергийни предприятия с производствен парк, основан на изкопаеми горива. Макар че преминаването към нисковъглеродно производство на електроенергия от една страна е търсена тенденция, дължаща се на декарбонизацията на производствения парк, то е предизвикателство за сигурността на доставките, ако резултатът е закриването или липсата на стимули за инвестиции в гъвкави електроцентрали, които все още са необходими като резервни мощности за променливото производство на електроенергия от вятъра и слънцето.

Налице е също несъответствие между местоположението на новите инсталации за енергия от възобновяеми източници и центровете на потребление. Един пример е Германия, където най-много енергия от възобновяеми източници се произвежда на север, същевременно много от конвенционалните и ядрените електроцентрали, които могат да бъдат закрити в краткосрочен или средносрочен план, са на юг, където са

разположени важни центрове на потребление. Развитието на мрежата не върви в крак с променящите се модели на предлагане/търсене. Още по-важно е, че цените на електроенергията не изпращат правилните сигнали за съобразяване на местното търсене и местното предлагане, тъй като Германия, заедно с Австрия и Люксембург, представлява само една зона на офериране, което означава, че цената на електроенергията на пазара на едро е една и съща в цялата тази област.

По принцип пазарите на електроенергия на едро (пазарите само на електроенергия) следва да могат да излъчват ценовите сигнали, необходими за привличане на нужните инвестиции, при условие че цените на едро позволяват възстановяването на постоянните разходи. Способността на модела на пазар „само на електроенергия“ да постигне това на практика в момента се обсъжда, защото днешните пазари на електроенергия се характеризират с несигурност, както и с редица пазарни и регулаторни неефективности, които оказват влияние върху сигналите на пазарните цени на едро. Тук се включват: ниски тавани на цените, (които могат да се разглеждат като инструмент за предотвратяване на злоупотребата с пазарна мощ, но могат и да ограничат възможността за повишаване на цените на електроенергията, за да се отразят недостигът, както и потребителската оценка на надеждността), схеми за подкрепа на производството на енергия от възобновяеми източници, които изкривяват ценовите сигнали, непредвидими периоди на недостиг, липсата на краткосрочни пазари, които дават възможност за широко участие, и липсата на активно участие на операторите на услуги за оптимизация на потреблението.

В този контекст държавите членки могат да предпочетат да приложат механизми за осигуряване на капацитет, вместо да се борят с неефективностите на структурата на пазара. От основно значение е държавите членки да подобрят функционирането на пазарите си в максималната възможна степен и да се справят с причините, които преди всичко са породили опасенията им относно адекватността. Това вероятно ще изисква държавите членки да обезпечат подходящи ценови сигнали — особено в периоди на недостиг — тъй като тези цени предоставят стимули за оптимизация на потреблението и гъвкави производствени мощности, както и за внос и износ в рамките на вътрешния пазар на електроенергия.

Съществуват обаче някои остатъчни пазарни и регулаторни неефективности, които трудно могат да бъдат поправени или чието правилно преодоляване отнема време. Участието от страната на търсенето например изисква потребителите да имат оборудване (например интелигентни измервателни уреди), информация в реално време и договори, които им позволяват да реагират на увеличението на цените и да адаптират в съответствие с него потреблението си на електрическа енергия. Освен това ликвидни и конкурентни краткосрочни пазари, които могат по-добре да допринесат за сигурността на доставките, не могат да се развият в цяла Европа за една нощ. И накрая,

може да са нужни години за изграждането на електропроводите, необходими за премахване на мрежовите ограничения.

Поради тези причини много държави членки са въвели или планират да въведат механизми за осигуряване на капацитет. Тези механизми променят фундаментално пазарите на електроенергия, тъй като на производителите и другите доставчици на капацитет вече не се плаща само за електроенергията, която са произвели, но и за нейната разполагаемост.

Механизмите за осигуряване на капацитет може да породят редица проблеми за конкуренцията. Съществува риск една смесица от механизми в целия ЕС да засегне трансграничната търговия и да наруши инвестиционните сигнали, като благоприятства държавите с по-голям брой „щедри“ механизми за осигуряване на капацитет. Съществува риск целите за адекватност на производството на електроенергия, определени на национално равнище, да доведат до свръхобезпечаване с мощности, освен ако вносът се взема предвид в пълна степен. Механизмите за осигуряване на капацитет могат да укрепят пазарната мощ, например ако те не позволяват на нови или алтернативни доставчици да навлязат на пазара. Механизмите за осигуряване на капацитет могат също така да доведат до свръхкомпенсация на доставчиците на капацитет — често в полза на традиционните оператори — ако те не са добре проектирани и конкурентни. Всички тези проблеми могат да подкопаят функционирането на вътрешния енергиен пазар и да увеличат разходите за електроенергия на потребителите.

## ***6.2. Механизми за осигуряване на капацитет, които се срещат в единадесетте държави членки***

В държавите членки, обхванати от проучването, се прилага широк спектър от механизми за осигуряване на капацитет. В работният документ на службите на Комисията, приложен към настоящия междинен доклад, те са категоризирани в шест вида: i) търгове за нови мощности; ii) стратегически резерви; iii) целеви плащания за осигуряване на капацитет; iv) централни модели на изкупуване; v) децентрализирани задължения; и vi) общи за целия пазар плащания за осигуряване на капацитет<sup>13</sup>. Тези видове механизми за осигуряване на капацитет могат да бъдат групирани в две широки категории: целеви механизми, които предвиждат плащания само за избрани категории доставчици на капацитет, и механизми, обхващащи целия пазар, които по принцип са отворени за участие на всички категории доставчици на капацитет. В рамките на тези

---

<sup>13</sup> Вж. работния документ на службите на Комисията, глава 3.1 за по-подробно обяснение на класификацията.

две категории е възможно да се разграничат механизми, основани на обемите, и механизми, основани на цените.

**Фигура 3: Класификация на механизмите за осигуряване на капацитет**



*Източник: Европейската комисия*

В проучването са идентифицирани общо 28 съществуващи или планирани механизми за осигуряване на капацитет в 11-те държави членки (вж. таблица 1). Най-разпространената форма на механизъм за осигуряване на капацитет е стратегическият резерв. Стратегическите резерви включват електроцентрали и други мощности, които не участват на пазара на едро, но се поддържат, за да може операторът на мрежата да прибегва до тях само в извънредни ситуации.

Така наречените „схеми за непрекъсваемост“, при които индустриални клиенти могат да бъдат приканени от оператора на мрежата да намалят потреблението си при ситуации на недостиг, попадат в обхвата на това определение, тъй като по тях се предоставят и мощности, които биват активирани само по искане на оператора на мрежата. Стратегически резерви съществуват в осем държави членки, като Германия и Полша експлоатират едновременно схема за непрекъсваемост и друга форма на стратегически резерв. В момента Испания има най-голям брой механизми за осигуряване на капацитет (четири).

**Таблица 1: Механизми за осигуряване на капацитет в секторното проучване**

Търг за нови мощности	Стратегически резерв	Целеви плащания за осигуряване на капацитет
Белгия **	Белгия	Италия
Франция	Дания **	Полша
Ирландия **	Германия ***	Португалия ***
	Полша	Испания ***
	Швеция	
	Германия (схема за непрекъсваемост)	
	Ирландия (схема за непрекъсваемост)	
	Италия (схема за непрекъсваемост) ***	
	Полша (схема за непрекъсваемост)	
	Португалия (схема за непрекъсваемост)	
	Испания (схема за непрекъсваемост)	
Централно изкупуване	Децентрализирано задължение	Общи за целия пазар плащания за осиг. на капацитет
Ирландия *	Франция *	Ирландия
Италия *		

\* Планиран механизъм (или който се привежда в действие)  
 \*\* Бивш механизъм (или който не е бил приведен в действие)  
 \*\*\* Много механизми за осигуряване на капацитет от същия вид

*Източник: Европейската комисия въз основа на отговорите на секторното проучване*

### **6.3. Оценки на адекватността и стандарти за надеждност**

Секторното проучване показва, че безспорно по-голямата част от публичните органи очакват проблеми с надеждността в бъдеще, въпреки че в наши дни такива проблеми възникват много рядко.

За да определят дали тези опасения налагат въвеждането на механизъм за осигуряване на капацитет, държавите членки трябва първо да извършат оценка на адекватността на производството на електроенергия. Проучването показва, че държавите членки извършват такива оценки с все по-голяма степен на сложност. Методиките в различните държави членки обаче рядко са съпоставими. Методите варират значително, например когато става въпрос за това дали да се вземе предвид производството от други държави, но също и по отношение на сценариите и основните предположения. Това засилва националната насоченост на повечето механизми и възпрепятства получаването на общ поглед върху ситуацията на адекватност, което показва възможна необходимост от (общи) действия на равнище ЕС или регионално равнище.

За определяне на желаното ниво на сигурност на доставките държавите членки могат да определят „стандарти за надеждност“, които им позволяват постигане на компромис между предимствата на надеждността и разходите за осигуряването ѝ. Проучването обаче установи, че практиките за определяне на стандарти за надеждност се различават значително. Не всички държави членки определят стандарти за надеждност, а без

стандарт за надеждност не съществува обективен показател, по който да се измери дали е необходим механизъм за осигуряване на капацитет. Междинните констатации освен това показват, че дори когато е налице стандарт за надеждност, той рядко се основава на реалната готовност на потребителите да толерират спирания на тока (цена, която клиентът е готов да заплати, за да избегне прекъсване на електрозахранването — „value of lost load“ или „VOLL“). Освен това съществуват малко доказателства, сочещи, че държавите членки, които имат въведен механизъм за осигуряване на капацитет правилно свързват размера на капацитета, който им е необходим, с желаното ниво на надеждност, изразено от техните стандарти за надеждност.

Липсата на единни методи за определяне на адекватността на производството на електроенергия и стандарти за надеждност затруднява извършването на оценка на необходимостта от съществуващите и планираните механизми за осигуряване на капацитет и прави трудна трансграничната координация, тъй като държавите членки имат различно възприятие на действителния проблем. Това от своя страна затруднява преценката на възможностите за междусистемни електропроводи, които да попълнят установената потребност от капацитет. В допълнение приносят на възобновяемите енергийни източници и оптимизацията на потреблението за адекватността на системите не винаги се разглежда правилно.

Следователно изглежда има убедителни основания за по-добро съгласуване на методите, използвани за определяне на адекватността на производството на електроенергия и стандартите за надеждност. Това вероятно ще бъде съществен елемент в предстоящата инициатива за структурата на пазара на Комисията<sup>14</sup>. Тъй като методологиите на регионално равнище и на равнище ЕС узряват и стават все по-надеждни, те трябва също така все по-често да се използват като основа за оценка на необходимостта от въвеждане на механизми за осигуряване на капацитет, по-специално съгласно правилата на ЕС за държавна помощ.

#### ***6.4. Структурни характеристики на механизмите за осигуряване на капацитет***

След като държавите членки оценят адекватността на своето производство на електроенергия и стигнат до заключението, че съществува необходимост от подкрепа на производствените мощности, те разполагат с набор от възможности за проектиране на подходящ механизъм за осигуряване на капацитет, за да се реши установеният проблем. В работния документ на службите на Комисията са представени най-важните възможности за проектиране в три категории:

---

<sup>14</sup> COM 2015 (340).

- а) *Допустимост*: кой може да участва в механизма за осигуряване на капацитет? Механизмът отворен ли е за различни видове доставчици на капацитет, нови мощности, услуги за оптимизация на потреблението, съхранение на електроенергия и/или доставчици на капацитет, намиращи се в други държави членки?
- б) *Разпределение*: как функционира процесът на подбор на подпомаганите доставчици на капацитет и как се определя нивото на заплащане за осигуряване на капацитет?
- в) *Структура на продукта*: какво се изисква от доставчиците на капацитет, подпомагани от механизма, и какво се случва, ако те не изпълняват задълженията си?

#### 6.4.1. Допустимост

Добре разработените критерии за допустимост са важни, за да се гарантира оптимален подбор на доставчиците на капацитет за справяне с установения проблем със сигурността на доставките. Предварителните констатации обаче показват, че повечето съществуващи механизми за осигуряване на капацитет са отворени само за ограничен брой доставчици на капацитет. В някои случаи определени доставчици на капацитет са изрично изключени от участие или групата на потенциалните участници е изрично ограничена до определени доставчици. В други случаи държавите членки определят изисквания, които имат същия ефект, като косвено намаляват вида или броя на отговарящите на условията доставчици на капацитет. Примери за това са изискванията за размер, екологичните стандарти, изискванията за техническите показатели, изискванията за осигуряване на разполагаемост (отклонение от номиналното напрежение), срокът за въвеждане на механизма, т.е. времето между възлагането на договора за осигуряване на капацитет и началото на задължението за осигуряване на разполагаемост, както и продължителността на договора, предлаган на доставчиците на капацитет. При значителен брой механизми за осигуряване на капацитет срокът за въвеждане е по-малко от една година, поради което доставчиците на капацитет се затрудняват да разработят предложения за капацитет, които изискват по-дълъг период на планиране и изпълнение, и особено за изграждане на нови електроцентрали. Следователно кратките срокове често косвено изключват новите производствени мощности и в по-малка степен новите доставчици на услуги за оптимизация на потреблението.

В секторното проучване специално са разгледани условията за допустимост на различни видове технологии за производство на електроенергия, оператори на услуги за оптимизация на потреблението, доставчици на услуги за съхранение и нови и съществуващи мощности. Изискванията за допустимост във връзка с местоположението също са изследвани. В безспорно по-голямата част от съществуващите и планираните механизми за осигуряване на капацитет се изключат



определени технологии за производство на електроенергия. Макар че почти всички държави членки подкрепят оптимизацията на потреблението посредством някаква форма на заплащане за осигуряване на капацитет, тя не винаги се конкурира на равни начала с другите доставчици на капацитет.

По отношение на включването на нови и съществуващи мощности секторното проучване показва, че държавите членки често се съсредоточават изцяло или върху привличането на нови мощности, или върху избягване на закриването на съществуващите мощности, вместо и върху двете. Механизмите за осигуряване на капацитет, обхванати от проучването, са като цяло отворени за мощностите, независимо от тяхното местоположение в рамките на държавата членка, въпреки че за островите често се прилагат отделни правила.

Секторното проучване е показало, че избирателните механизми могат да доведат до разработване на допълнителни механизми, за да бъдат компенсирани онези източници на капацитет, които първоначално не са били включени. Един добър пример за този „лавинообразен ефект“ е фрагментираната картина на платежните механизми за осигуряване на капацитет в Испания. През 1997 г. испанските електроцентрали започнаха да получават целево заплащане за осигуряване на капацитет. Това обаче не бе достатъчно, за да се решат проблемите с адекватността на производството на електроенергия, тъй като през 2007 г. схемата бе допълнена със схема за непрекъсваемост, а още по-късно, през 2010 г., с механизъм за приоритетно диспечирание в полза на централите, използващи местни източници (въглища).

Проучването показва също, че прекалено избирателните механизми за осигуряване на капацитет пораждаат риск от свръхкомпенсация на техните участници, защото конкурентният натиск е по-слаб, когато в процеса на разпределение има ограничено участие. Поради това доставчиците на капацитет имат стимул да наддават на равнище, по-високо от финансирането, което им е реално необходимо за предоставяне на услугата за осигуряване на разполагаемост. Това е илюстрирано от резултатите от британски търг на мощности, който показва, че изключването на някой от допустимите видове доставчици на капацитет от търга би довело до по-висока цена на мощностите.

В същото време в секторното проучване проличава засилваща се тенденция към механизми, които са отворени към по-широка група потенциални доставчици на капацитет. През 2014 г. Обединеното кралство например въведе централен механизъм на изкупуване за целия пазар на Великобритания, а през 2015 г. Франция предложи децентрализиран механизъм за осигуряване на капацитет за целия пазар. Участието на различни доставчици на капацитет по-вероятно помага за избягване на свръхкомпенсация и за предотвратяване на нарушенията на конкуренцията между различните доставчици на капацитет в рамките на държавата членка, както и при трансграничната търговия.

#### 6.4.2. Трансгранично участие в механизми за осигуряване на капацитет

Проучването показва, че въпреки че някои държави отчитат приноса на вноса от други държави за тяхната сигурност в стресови ситуации, много малко от единадесетте държави членки, обхванати от проучването, позволяват на доставчици на капацитет от други държави членки (чуждестранни мощности) да участват в техните механизми за осигуряване на капацитет. Тази ситуация обаче се променя, тъй като все по-голям брой държави членки работят за разрешаването на такова участие. Обединеното кралство например включи междусистемни електропроводи (трансгранични електропреносни линии) в търга на мощности от 2015 г., а Франция и Ирландия разработват планове за разрешаване на трансграничното участие в техните механизми. Включването на трансграничното участие също е в съответствие с целта на енергийния съюз да осигуряване на пълноценно функциониращ и взаимосвързан енергиен пазар.

Отчитането на вноса при управлението на механизми за осигуряване на капацитет е от съществено значение, тъй като така се предотвратява скъпо струващото свръхобезпечаване с мощности, което би възникнало, ако всяка държава членка използва механизъм за осигуряване на капацитет, който да ѝ гарантира самодостатъчност. Разрешаването на участието на чуждестранни мощности в механизъм за осигуряване на капацитет премахва също така смущенията на инвестиционните сигнали, които благоприятстват държавите с по-щедри механизми за осигуряване на капацитет, както и традиционните оператори. Също така то създава стимули за продължаване на инвестициите в междусистемна свързаност.

Включването на чуждестранни мощности в механизмите за осигуряване на капацитет представлява техническо предизвикателство. През юни 2015 г. бе свикана работна група с държавите членки, за да се разгледа въпросът за трансграничното участие в механизми за осигуряване на капацитет. Резултатите, постигнати от работната група, се съдържат в приложение 2 към работния документ, придружаващ доклада относно секторното проучване, под формата на документ с данни, за да се стимулира дискусия по тази тема. Представените в приложението материали не са официална позиция на Комисията, нито са резултат от това секторно проучване, но мненията на участниците в общественото обсъждане по съдържанието му ще бъдат приветствани.

#### 6.4.3. Процедура на разпределение

При процедурата на разпределение, ако е разработена добре, се избира най-рентабилният вариант от доставчиците на капацитет, които отговарят на условията, и се определя цена на мощностите, при която се избягва свръхкомпенсация. В проучването е установено голямо разнообразие от подходи за разпределение. Най-важното разграничение е между административните и състезателните процедури на разпределение. При административната процедура на разпределение всички

отговарящи на условията доставчици на капацитет биват избрани без конкурс, а възнаграждението за осигуряване на капацитет се определя предварително от органите на държавата членка или се договаря двустранно между държавата членка и доставчика на капацитет. Обратното, при състезателната процедура на разпределение отговарящите на условията доставчици на капацитет участват в процес на наддаване и заплащането за осигуряване на капацитет е резултат от този процес. Административните и състезателните процедури са еднакво разпространени в 11-те държави членки, обхванати от проучването, но състезателните процедури по наддаване присъстват все по-често в механизмите, въведени през последните години. Обединеното кралство провежда търгове на мощности от 2014 г. насам. Франция е в процес на създаване на пазар за търговия със сертификати за капацитет. Ирландия и Италия постепенно се отказват от използването на административни процедури на разпределение и планират да разпределят продуктите, свързани с мощности, чрез търгове.

Секторното проучване доказва, че е малко вероятно административните процедури на разпределение да разкрият действителната стойност на мощностите и следователно е малко вероятно да бъдат рентабилни. В Испания например цената на услугата за непрекъсваемост е намаляла почти наполовина след въвеждането на конкурентен търг. От друга страна, състезателните процедури на разпределение по принцип по-добре разкриват действителната стойност на мощностите, но опитът показва, че това е вярно само когато структурата на процедурата на разпределение и структурата на пазара правят възможна действителната конкуренция. Също така процедура на разпределение, която не разкрива действителната стойност на мощностите, е малко вероятно да изпраща правилните инвестиционни сигнали. Ако заплащането за осигуряване на капацитет е твърде високо, механизмът за осигуряване на капацитет поддържа ненужни мощности на пазара или дори води до създаването на нови мощности в ситуации на свръхкапацитет. От друга страна, ако заплащането е твърде ниско, съществуващите електроцентрали ще отпаднат от пазара или няма да има инвестиции в нови мощности.

Структурата на процедурата на разпределение в рамките на даден механизъм за осигуряване на капацитет може да повлияе също така на конкуренцията на пазара на електроенергия. Проучването е установило например, че на концентрираните пазари механизмите за осигуряване на капацитет, които са децентрализирани (т.е. при които отделните доставчици са отговорни за оценяване и обезпечаване на необходимите мощности), като например механизма, разработен във Франция, могат да действат като бариера за навлизане на пазара. Това е така, защото новите участници са по-малко способни да оценят бъдещите си потребности от мощности, отколкото утвърдените предприятия с голяма и стабилна клиентска база.

#### 6.4.4. Продукти, свързани с мощности

Всички механизми за осигуряване на капацитет включват определени задължения, които доставчиците на капацитет трябва да изпълняват в замяна на получаване на възнаграждение. Те варират от сравнително основното задължение за изграждане и експлоатация на електроцентрала, през задълженията, свързани с изпълнението на инструкции от оператора на мрежата (например включване и генериране на електричество), до задължения, които са по-сложни (например варианти за надеждност, при които се изисква връщане на финансови средства, когато цената на упражняване бъде надвишена от референтната цена).

Освен това има много различни отговори на въпроса какво се случва, ако доставчиците на капацитет не успяват да изпълнят своите задължения (санкции). При някои механизми доставчиците на капацитет просто се изключват от получаване на бъдещи плащания, но при повечето от тях се изисква да върнат получените плащания или да платят допълнителна глоба.

Проучването е установило, че когато задълженията са ограничени и санкциите за неспазване са ниски, няма достатъчно стимули за надеждност на електроцентралите. Проучването също така разкрива напрежение между режима на ефективни санкции в даден механизъм за осигуряване на капацитет и нежеланото въздействие върху функционирането на пазара. Политиците могат да обмислят санкции в рамките на механизма за осигуряване на капацитет като заместител на цените при недостиг на електроенергия. И двете сигнализируют за намаляване на производството или търсенето в ситуации на недостиг. Въпреки това само цените на електроенергията — а не санкциите в механизма за осигуряване на капацитет — дават сигнал за внос в рамките на вътрешния пазар. Поради това държавите членки трябва да предприемат необходимите мерки, за да се гарантира, че сигналите за цените на електроенергията няма да бъдат заменени от механизми за осигуряване на капацитет.

Друга констатация е това, че механизмите, които включват оптимизация на потреблението, обикновено съдържат различни задължения за доставчиците на услуги за оптимизация на потреблението от онези за производителите на енергия. Известна диференциация на задължения и санкциите между производството и оптимизацията на потреблението може да бъде обоснована, поне в краткосрочен план, за да се даде възможност за развитие на оптимизацията на потреблението.

#### ***6.5. Неокончателни заключения относно оценката на различните видове механизми за осигуряване на капацитет***

Въз основа на горните констатации Комисията направи следните неокончателни заключения относно това дали механизмите за осигуряване на капацитет могат да

гарантират сигурността на доставките на електроенергия, както и за това как механизмите за осигуряване на капацитет въздействат върху функционирането на вътрешния енергиен пазар на ЕС.

- Хармонизираните и по-прозрачни методи за определяне на равнищата на адекватност на производството на електроенергия и на стандарти за надеждност ще допринесат за обективизиране на необходимостта от различни равнища за интервенция и за подобряване на трансграничната съпоставимост.
- Шестте различни видове механизми за осигуряване на капацитет (вж. класификацията по-горе) не са еднакво подходящи за справяне с проблемите с капацитета. Оптималният избор зависи от естеството на проблема с адекватността на производството на електроенергия, който механизмът има за цел да разреши (на целия или на местния пазар; дългосрочно или като преходно решение), и от структурата на пазара на електроенергия на държавите членки (степен на концентрация).
- От шестте вида механизми за осигуряване на капацитет два (т.е. механизмите, основани на цените, които предлагат общи за целия пазар или целеви плащания за осигуряване на капацитет) създават риск от свръхкомпенсация на доставчиците на капацитет, защото те разчитат на административно определяне на цените, а не на състезателни процедури за разпределение.
- Рискът от свръхкомпенсация е по-нисък при останалите четири вида механизми за осигуряване на капацитет, които могат да се справят с конкретни опасения, свързани с адекватността на производството на електроенергия. Изборът на най-подходящия модел зависи от точния проблем с адекватността, който трябва да бъде решен:
  - Търговете за нови мощности и стратегическите резерви могат да бъдат подходящи за справяне с преходен проблем с капацитета. Търгът дава възможност за нови инвестиции, докато стратегическият резерв обичайно се използва за предотвратяване на закриването на съществуващи електроцентрали. Нито един от тези два модела не намира решение на основните пазарни неефективности, но с всеки от тях може да се попълни недостиг на капацитет, докато бъдат осъществени пазарните реформи, които ще позволят на пазара на електроенергия да осигури достатъчно стимули за инвестиции, или докато бъде въведен по-подходящ дългосрочен механизъм за осигуряване на капацитет. Поради това тези модели трябва да бъдат придружени от надежден план за бъдещето.

- Централните механизми на изкупуване и децентрализираните механизми за задължения могат да бъдат подходящи варианти за справяне с по-дългосрочен и по-общ проблем с адекватността на производството на електроенергия, в зависимост от нивото на конкуренция на основния пазар. Тези два вида механизми за осигуряване на капацитет дават по-добри възможности за привличане на нови мощности и позволяват пряка конкуренция между производството и оптимизацията на потреблението, при което се създава по-силна конкуренция за плащанията за осигуряване на капацитет и се разкрива действителната икономическа стойност на мощностите.
- Във всички случаи механизмите за осигуряване на капацитет трябва да бъдат внимателно проектирани с особено внимание към прозрачни и открити правила за участие и продукти, свързани с мощности, които не нарушават функционирането на пазара на електроенергия. По-конкретно, цените на електроенергията трябва да продължат да сигнализират за недостиг, така че електроенергия да се внася от други държави членки в точния момент.

Настоящите неокончателни заключения са съсредоточени основно върху способността на различните механизми за осигуряване на капацитет за справяне с проблемите на сигурността на доставките на електроенергия по най-рентабилния и ненарушаващ пазара начин. Механизмите за осигуряване на капацитет обаче могат да въздействат върху производствения микс и следователно те си взаимодействат с инструментите на политиката, насочени към насърчаване на намаляването на въглеродните емисии. Както се признава в Насоките относно околната среда и енергетиката<sup>15</sup>, структурата на механизмите за осигуряване на капацитет следва да взема предвид тези въздействия, за да допринася за цялостната съгласуваност на политиката на ЕС в областта на енергетиката на пазарите на електроенергия.

В контекста на общественото обсъждане Комисията призовава за предоставяне на мнения по настоящите неокончателни заключения. Тя ще формулира по-твърди

---

<sup>15</sup> Вж. точка 233, буква д) от НПОСЕ: „Мярката следва да [...] отдава предпочитание на производители с ниски емисии на въглерод в случай на равностойни технически и икономически параметри“ и точка 220: „Помощта за адекватността на производството на електроенергия може да противоречи на целта за постепенно премахване на субсидиите за дейности, вредни за околната среда, включително за изкопаеми горива. Поради това държавите членки следва да проучат алтернативни начини за постигане на адекватност на производството на електроенергия, които не се отразяват по отрицателен начин на целта за постепенно премахване на субсидиите за дейности, вредни за околната среда или за икономиката, например улесняване на управлението на енергопотреблението и увеличаване на капацитета за енергийна взаимосвързаност.“

заклучения в окончателния си доклад, който ще даде на държавите членки и участниците на пазара по-голяма яснота по отношение на това как Комисията ще прилага правилата на ЕС за държавна помощ, когато оценява механизмите за осигуряване на капацитет в бъдеще.

## **7. Следващи стъпки**

С настоящия междинен доклад и приложения работен документ на службите Комисията предоставя за обсъждане предварителните констатации и неокончателните заключения относно секторното проучване на механизмите за осигуряване на капацитет на сектора и на държавите членки. В предстоящите месеци тя ще продължи да контактува активно със заинтересованите страни с оглед по-късно тази година да бъде представен окончателен доклад. Комисията ще използва окончателния доклад, за да оцени механизмите за осигуряване на капацитет, за които е била уведомена във връзка с държавни помощи, и да разработи законодателни предложения относно ревизирана структура на пазара на електроенергия.