



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 19.9.2007
SEC(2007) 1180

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

към

законодателния пакет за вътрешния пазар на електроенергия и газ

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2007) 528 окончателен}
{COM(2007) 529 окончателен}
{COM(2007) 530 окончателен}
{COM(2007) 531 окончателен}
{COM(2007) 532 окончателен}
{SEC(2007) 1179}

Оценка на въздействието на законодателния пакет за вътрешния пазар на електроенергия и газ

На 10 януари 2007 г. Комисията представи пред Европейския парламент и Съвета съобщение, озаглавено „Енергийна политика за Европа“. В документа се стига до заключението, че потребителите и предприятията губят вследствие на неефективни и скъпи пазари на газ и електроенергия. Комисията заяви, че ще предприеме мерки по отношение на отделните случаи съгласно правилата за конкуренция и ще подобри настоящата рамка.

ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИЯ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Консултирането на заинтересованите страни се проведе през ранната 2007 г. с регулаторите, операторите на преносни системи, асоциации на дружества за електроенергия и газ, асоциации на независимите производители, асоциации на потребители и на промишлени потребители на енергия, търговци и нови участници на пазара, профсъюзи и неправителствени организации. Близо 150 заинтересовани страни дадоха своя принос.

ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА И ОСНОВЕН СЦЕНАРИЙ

Въпросите, които трябва да бъдат разрешени са: концентрация на пазара и пазарна сила; вертикално ограничаване на достъпа до пазара; липса на интеграция на пазара; липса на прозрачност; механизми на ценообразуване; низходящи пазари на газ; балансиращи пазари и пазари на втечен природен газ. Много от тях са свързани с наличието на вертикално интегрирани дружества и с недостатъчните правомощия на много регулатори. Няма достатъчно координация между националните енергийни мрежи.

Въпреки че предприятиите до този момент мерки за облекчаване на тези проблеми са имали положително въздействие, те се оказали недостатъчни. Европейският съвет и Европейският парламент призовават Комисията да предложи нови законодателни мерки за подобряване на функционирането на вътрешния пазар на електроенергия и газ.

Цели

През 2007 г. Европейският съвет и Парламента заявиха отново, че има необходимост от европейска енергийна политика, включваща завършването на вътрешния пазар на електроенергия и газ. Предложените мерки имат за цел да допринесат за постигането на тази цел. Функциониращият вътрешен пазар на енергия ще подпомогне постигането на целите от Лисабонската стратегия по отношение на конкурентоспособността и устойчивото развитие на европейската икономика. Съществува връзка и с други политики, като например преразглеждането на Схемата за търговия с емисии (ETS) или намаляването на въглеродните емисии. Ролята на Комисията е да гарантира ползата от процеса на либерализация за всички граждани на ЕС. Важна роля в цялостната стратегия имат редица второстепенни цели.

Засилване на конкуренцията чрез по-добра регулация, отделяне и намаляване на асиметричната информация

Наличието на различни равнища на отделяне в отделните държави-членки нарушава конкуренцията сред участниците на пазара. Вертикално интегрираните дружества за електроенергия и газ са запазили до голяма степен доминиращата си позиция на своите традиционни пазари. Това е накарало много държави-членки да запазят строг контрол върху цените на електроенергията и газа за крайните потребители, което е сериозно ограничение за конкуренцията и не съвпада с дългосрочните интереси на потребителите.

Подобряване на сигурността на доставките чрез увеличаване на стимулите за достатъчни инвестиции в преносен и разпределителен капацитет

Координиране на инвестициите между операторите на преносни системи

Сигурност на доставките и диалог във връзка с енергията с нашите основни доставчици на газ.

Насърчаване на технологичните разработки

Подобряване на защитата на потребителите и предотвратяване на недостига на енергия

По-добрите условия на конкуренция и сигурността на доставките са в интерес на всички потребители. Всички представени подходи допринасят за защитата на потребителите.

СТРАТЕГИЧЕСКИ ПОДХОДИ И АНАЛИЗИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

– *Отделяне на операторите на преносни системи*

Според обичайната практика би се разчитало на съществуващото законодателство по отношение на правното и функционално отделяне на операторите на преносни системи. За по-нататъшното отделяне на дейностите по преноса са обсъждани две опции. С отделянето на собствеността операторът на преносна система ще притежава активите за пренос, ще експлоатира мрежата и ще бъде самостоятелно притежаван. С независимия оператор на система (НОС), преносната мрежа ще бъде експлоатирана и разработвана от трета страна, напълно независима от вертикално интегрираните дружества. На Европейския съвет през март бе представена още една опция – „регулирано отделяне“, при която се предоставят допълнителни правомощия на регулаторите.

Ако се придържаме към основния сценарий, ще се запазят голяма част от недостатъците на настоящите изисквания за отделяне, посочени в съобщението на Комисията. Икономическият анализ показва, че пълното отделяне стимулира инвестициите, намалява концентрацията на пазара и понижава цените. Няма данни за отрицателно въздействие върху кредитните рейтинги, цените на акциите на дружествата или взаимоотношенията с външни доставчици. Като цяло, има по-малко емпирични данни за функционирането на независимите оператори на системи. Тази опция не влияе отрицателно върху параметрите на съответните дружества, като например кредитни рейтинги и цени на акции.

– *Укрепване на националните енергийни регулатори, с цел хармонизиране на правомощията*

Настоящата рамка увеличава правомощията на националните енергийни регулатори във всяка държава-членка и призовава за създаването на органи със специфични компетенции. Комисията също разгледа и увеличаването на правомощията на регулаторите за изпреварващи действия в редица области.

Обичайната практика би намалила доверието в регулаторите, които, според повечето заинтересовани страни, не разполагат с достатъчно правомощия да изпълняват ролята си. Благодарение на своите увеличени правомощия регулаторите биха могли да се справят с изкривяванията на пазара и по този начин да допринесат за по-конкурентни пазари на енергия. Разходите на публичния сектор за регулиране биха могли да се увеличат до известна степен.

– *Сътрудничество между енергийните регулатори в ЕС*

Понастоящем, регулаторите си сътрудничат посредством Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ (ERGEG), създадена с решение на Комисията от ноември 2003 г. Въпреки че вътрешният пазар на енергия е постигнал значително развитие, съществуват пропуски в регулирането на трансгранични въпроси. Опциите за разрешаване на този проблем включват постепенна еволюция на настоящия подход, Европейска мрежа на независимите регулатори (“ERGEG+”) и нов орган на ниво ЕС.

Оценката на задачите, които трябва да се изпълняват, води до заключението, че пропуските в регулирането могат да бъдат отстранени единствено чрез създаването на регулаторна агенция, способна да взема самостоятелни решения, които са правно обвързващи за трети страни. Въпреки това, е трудно да се прецени какво ще бъде икономическото въздействие. Промяната в регулаторната структура ще причини покачване на разходите за регулиране на централно равнище, докато разходите за регулиране в държавите-членки ще се понижат.

– *Координация на операторите на преносни системи*

Съществуващите асоциации на оператори на преносни системи (Европейски оператори на преносни системи – ETSO и Европейски оператори на преносни системи за природен газ – GTE) работят на доброволни начала. Едно увеличено ниво на координация между операторите на преносни системи ще изисква нова законодателна рамка. Опцията, която Комисията проучва, е на ETSO и GTE да се възложат нови, по-формализирани задачи на европейско ниво. Може да бъде поставено ударение върху две области на компетенции: общо планиране на инвестициите и изготвяне на хармонизирани технически правила.

Основните елементи на по-тясното сътрудничество между операторите на преносни системи са развитието на пазарни и технически кодекси, координиране на експлоатацията на мрежата и общо планиране на инвестициите. По този начин, газът и електроенергията биха могли да бъдат произвеждани и транспортирани много по-лесно, в зависимост от съществуващите икономически и екологични условия, а това би повишило ефективността на сектора като цяло. Даването на институционална роля на

съществуващите асоциации на оператори на преносни системи би било от полза (решение ETSO+\GTE+).

– *Повишаване на прозрачността*

За да бъдат ефективни, пазарите на едро имат нужда от надеждни механизми за формиране на цените, а участниците на пазара трябва да разполагат с достатъчно информация за пазара. Една от опциите би била въвеждането на задължителни насоки за прозрачност или подобряване на изискванията за прозрачност за газ. Прозрачността следва да обхване и информацията за мрежата, баланса на търсенето и предлагането на пазара и търговията. Отправна точка следва да бъде официалният съвет, даден от ERGEG през 2006 г. Настоящата регулаторна рамка има малък обхват, що се отнася до прозрачността.

Настоящите изисквания за прозрачност са насочени главно към капацитета на мрежата. Повишаването на прозрачността ще повиши ефективността на снабдителната верига при много ниски разходи. Понастоящем търговията със стоки не е под обхвата на други правни инструменти и най-вероятно няма да бъде в близко бъдеще. Електроенергията и газа са продукти от съществено значение и се различават от другите стоки. Изглежда полезно и разумно да се изготвят правила за търговията на спот и фючърсни пазари на газ и електроенергия, при които да се вземат предвид спецификите на тези сектори.

– *Дългосрочни договори за пренос на газ, сключени преди либерализацията*

Настоящата рамка създава известно объркване. Една от възможностите е да се заличат или променят разпоредбите, за да се изясни, че законодателството се прилага и към такива договори, но това би могло да постави под въпрос валидността на договорите за внос на газ в ЕС, сключени преди либерализацията.

Комисията стига до заключението, че директивата не следва да се изменя по този въпрос. Ясно е, че всички договори, сключени преди влизане в сила на Директива 2003/55/ЕО продължават да бъдат валидни, доколкото те се придържат към законодателството на Общността в областта на конкуренцията и че тези договори са до еднаква степен подчинени на разпоредбите на настоящата рамка.

– *Усилено отделяне на операторите на разпределителни системи, включващо по-стриктно регулиране и преразглеждане на ограничението от 100 000 клиенти*

Възможно е отделянето на собствеността за онези оператори на разпределителни системи, които имат същия правен режим като операторите на преносни системи. Друга опция би била да се използват общностни насоки, за да се подобри функционирането на операторите на разпределителни системи що се отнася до разделянето на управлението.

Комисията обмисли да увеличи задълженията за отделяне на операторите на разпределителни мрежи и да наложи задължително правно и функционално отделяне на всички оператори на разпределителни системи. Това решение не изглежда пропорционално в светлината на анализа "разходи - ползи".

– *Съхранение на газ*

Конкуренцията в сектора на газа е ограничена от наличието на хранилища. През 2004 г. са възприети доброволни насоки, но тяхното спазване изостава. Могат да бъдат необходими мерки за балансиране на нуждата от ефективен достъп със запазване на стимулите за подготвяне на нови хранилища. Това би наложило изграждането на нова регулаторна рамка.

Изпълнението на правното и функционално отделяне на хранилищата за газ и съоръженията за втечен природен газ и разработването на насоки са благоприятни по отношение на разходите и ползите. Изискванията за подобряване на достъпа до хранилища биха могли да обхванат и терминалите за втечен природен газ.

– *Налагане на изисквания за стратегическо съхранение на газ*

След кризите в доставките на газ през 2006 и 2007 г., Комисията разгледа възможността за укрепване на действащия в момента механизъм. Бяха взети под внимание три опции: налагане на задължителни стратегически запаси за дружествата; подобряване на съществуващия механизъм; създаване на механизъм за солидарност на регионално ниво между държавите-членки.

Създаването на задължение за съхранение на газ като цяло увеличава сигурността на европейските доставки на газ, но има и отрицателни последици. Имайки предвид сложността на въпроса, в най-скоро време Комисията ще започне проучване на стратегическите запаси от газ.

– *Рамка за нови инвестиции в инфраструктурни обекти за газ*

Увеличаването на сигурността на доставките и гарантиране на конкурентен пазар на газ са две цели, които ЕС трябва да съгласува. Настоящата възможност за освобождаване на важни нови инфраструктурни обекти от регулиран достъп на трети страни понякога се оказвала трудна за изпълнение. Втората опция е да се подобри процедурата и да се изяснят критериите за предоставяне на освобождаване.

Основният сценарий би породил още по-големи национални различия при третирането на молби за освобождаване за нови инфраструктурни проекти. Уточняването и изясняването на законодателната рамка чрез специфични насоки би намалило този риск и би подпомогнало обработката на трансгранични молби за освобождаване. Препоръчително е задачата да обработва молбите за освобождаване на тръбопроводи, пресичащи повече от една държава-членка да се възложи на новата Агенция за сътрудничество между енергийните регулатори.

– *Защита на потребителите и предотвратяване на недостига на енергия*

В настоящите директиви се изисква предприемането на предпазни мерки за защита на потребителите и се въвежда понятието за универсално задоволяване на потребностите от електроенергия. Освен мерките, свързани с по-доброто функциониране на операторите на разпределителни системи, се разглеждат две опции: нови допълнителни законодателни мерки или „актове с незадължителна юридическа сила“ (харта на потребителя на енергия).

Вероятно е задължението за предоставяне на информация да допринесе за защитата на потребителите, конкуренцията на пазара и по-ниските цени на енергията. Достъпността на информация за потребителите би оказала положително въздействие върху всички разходи и спестяване на енергия. Цената за инсталация на подобни устройства изглежда относително ниска в сравнение с потенциалните ползи.

– *Контрол върху инвестициите на трети страни в мрежи в ЕС.*

Комисията анализира мерки за контролиране на инвестициите на дружества от трети страни в газовите и електроенергийни мрежи в ЕС. Ефективното отделяне на операторите на преносни системи може да бъде застрашено от дружества на трети страни, които са активни както в доставките, така и в експлоатацията на мрежата и, по-общо, разделянето на собствеността би могло да доведе до разпродаване на европейските мрежи. Разгледана бе необходимостта от допълнителни правила относно регулирането или собствеността.

Инвестициите в газови и електроенергийни мрежи на ЕС са желани, а инвестициите на трети страни могат да бъдат разглеждани като полезни. Когато намесата на дружества от трети страни пречи на ефективното отделяне на оператори на преносни системи или когато инвестициите са стимулирани от мотиви, различни от икономическите, тя може да предотврати благоприятното действие на отделянето върху конкуренцията и да застраши сигурността на доставките. Възможни са два подхода: ограничение на собствеността на дружества от трети страни върху мрежи на ЕС или регулаторен подход, съгласно който независимостта на кандидата за оператор на преносна система се наблюдава на национално и/или европейско равнище.

– *Анализ на макроикономическото въздействие*

Иконометричните симулации на макроикономическото въздействие на по-голяма либерализация на енергийния пазар показват положително отражение върху цените и БВП на предложените опции. Повишаването на ефективността в секторите на газ и електроенергия води до по-ниски цени на енергията, които от своя страна влияят върху останалата част от икономиката.

– *Анализ на въздействието върху заетостта и социалната сфера*

Прякото социално въздействие върху заетостта в енергийния сектор на всички предложени мерки вероятно ще бъде много ограничено. Повечето дружества в сектора са вече в процес на реструктуриране, за да се адаптират към либерализацията, независимо от въвеждането на по-нататъшно отделяне и подобро регулиране.

Някои държави-членки се опасават от потенциален недостиг на енергия. По-нататъшната либерализация на енергийните пазари следва да има положително въздействие, тъй като се очаква цените на електроенергията и газа да се понижат.

– *Анализ на екологичното въздействие*

Основните цели на предложените регулаторни промени са икономически, но не може да бъде пренебрегнато и отражението на енергийната система и на европейската икономика като цяло върху околната среда. Очаква се прогнозираната по-интензивна конкуренция да премахне печалбите от липсата на конкуренция във вътрешния пазар на

електроенергия. В резултат, въздействието върху цената на електроенергията, въведена от Схемата за търговия с емисии на ЕС, може да е по-силно, което от своя страна ще даде на потребителите чрез цените на електроенергията по-малко изкривена информация за цената на въглеродния диоксид.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: СРАВНЕНИЕ НА ОПЦИИТЕ

- По-нататъшно отделяне на операторите на преносни системи: разделянето на собствеността между преносните системи и интересите в областта на производството и доставките (пълно отделяне на собствеността) предлага най-пълни гаранции от гледна точка на конкуренцията. Опцията за независим оператор на система е алтернативно решение, в случай че е допълнено от по-стриктна регулация, за да се наблюдава експлоатацията на преносната система.
- Увеличаване ролята и координиране на регулаторите: запазването на настоящото положение не е приемлива опция. Увеличаването на правомощията и независимостта на регулаторите следва да има благотворно въздействие върху конкуренцията чрез осигуряване на равни условия за дружествата в Европа. Разходите са много ниски, в сравнение с очакваните ползи за функционирането на пазара. Липсата на координация между регулаторите може да бъде преодоляна чрез създаването на общностна агенция.
- Координация между операторите на преносни системи: официалната координация между операторите на преносни системи може да бъде постигната най-добре чрез опцията за „ETSO+/GIE+“.
- По-голяма прозрачност на пазарите на едро: един унифициран подход за по-голяма прозрачност, основан на серия паневропейски стандарти на високо равнище за предоставяне на данни за газа и електроенергията, би бил много полезен и приветствен от участниците на пазара.
- Действие за регулиране на дългосрочните договори за газ: анализът „разходи – ползи“ на допълнителните законодателни мерки върху дългосрочните договори за газ не даде еднозначен отговор.
- Достъп до съоръжения за складиране на газ: потенциалните ползи, които могат да бъдат очаквани от създаването на стратегически запаси от газ на равнище ЕС трябва да бъдат изследвани. За такива мерки има ограничена подкрепа от страна на заинтересованите страни.
- Промени в рамката за инвестиране в инфраструктурни обекти за внос на газ: настоящата рамка следва да бъде изменена. Европейско действие на това ниво за създаване на благоприятни условия за инвестиране може да бъде изключително полезно.
- Отделяне на операторите на разпределителни системи: ползите от по-голямо отделяне на този етап не са значително по-големи от разходите. Тъй като правното отделяне на операторите на преносни системи бе осъществено неотдавна в много държави-членки, би било неуместно в момента да се преминава към отделяне на собствеността.

- Защита на потребителите: една Енергийна харта би предоставила подходящо ниво на защита на равнище ЕС, по-конкретно срещу недостиг на енергия.
- Контрол върху инвестициите на трети страни в мрежи на ЕС: регулаторните мерки биха могли да гарантират, че значението на газовите и енергийни мрежи на ЕС е взето под внимание, и че дружествата от трети страни спазват изискванията за отделяне.