

## **ПРОБЛЕМИ В РАЗВИТИЕТО НА ПАЗАРА НА ЕЛЕКТРИЧЕСТВО В ЕС**

*д-р Георги Чанков Георгиев*

**Либералният модел** е водещ с известни колебания през целия период на изграждане на Вътрешния пазар на ЕС, който всъщност е сърцевината на Европейския съюз. В основата на всички практически действия, от изготвянето на Римските договори досега, стои убеждението, че обединението на отделните национални пазари облагодетелства всички участници в процеса, като при това цените на производствените фактори по места се оптимизират, т.е. приближават се към идеалната точка на пресичане между търсене и предлагане. Съвременното либерално мислене не разглежда свободното движение на фактори като самоцел, а като условие за изравняване на условията на конкуренция. То приема сравнително затворените регионални търговски обединения само дотолкова, доколкото един голям регионален пазар е за предпочитане пред множество малки, затворени пазари, така че изгодите от свободната търговия да се реализират на регионално равнище, ако е невъзможно веднага да се реализират на световно.

Приетата през 1986 г. програма на завършване на Вътрешния пазар на ЕС се основава на последното издание на либералната теория, изразено в постановките на “Вашингтонския консенсус”. То поставя ударението върху “свободния пазар”, отхвърля “държавната намеса” в стопанството и залага на “гражданско общество” като възможен допълнителен регулатор. През 80-те и 90-те години на XX век придържането към тези принципи става водеща политическа практика в повечето страни от ЕС. Проектът за Вътрешния пазар отразява именно тази философия и се радва на достатъчна политическа подкрепа, но главно при добра стопанска конюнктура, а неговите принципи не се прилагат докрай във всички пазарни сектори. В периоди на стопански кризи се увеличават нарушенията на вече поети от страните членки задълженията относно спазването на пазарните правила, а инициативите за пренасянето на либералния подход към оставащите регулирани пазарни сектори се замразяват. Тази закономерност се проявява както по време на всички остри стопански кризи (1973 и 1981 г.), така и през продължителния период на слаб стопански ръст и висока безработица през 90-те години на XX век. Увеличаване на нарушенията се наблюдава и след началото на кризата от 2008 г.

Най-трудно се оказва налагането на еднакви за всички правила в областта на производството и доставките на енергия, в т.ч. на електричество.

**Пазарът на електричество** е сред няколкото значими сектори (наред с пазара на лекарства и оръжия), които не се управляват според принципите на изграждания от 1986 г. Вътрешен пазар. Развитието на енергетиката, в т.ч. доставки, енергиен “микс”, структура на производство и потребление, отношения с партньори (клиенти, доставчици) засега става главно на национално равнище, като се запазват големите различия между страните членки по спомените възлови въпроси. Страните членки водят собствена енергийна политика, съобразена с техните икономически и външнополитически интереси, собствени ресурси и потребности. ЕО получава частични правомощия за самостоятелна енергийна политика едва през 1983 г. Съгласно постепенно разширяваната от този момент нататък договорна основа енергийната политика има за цел снабдяване с енергия на изгодни цени, без опасност за здравето на гражданите и без щети за околната среда, както и установяване на единен вътрешен пазар на енергия. В Лисабонския договор (чл. 176) за първи път влизат текстове относно енергетиката, които трябва да създадат правна основа за споделена компетентност в енергийната политика. Посочените цели, а именно:

- а) завършване на енергийния пазар;
  - б) подсигуряване на енергийните доставки;
  - в) насърчаване на енергийната ефективност и разработване на нови и възобновяеми енергийни източници;
  - г) взаимно обвързване на енергийните мрежи,
- влизат в обсега на процедурата по съвместно вземане на решение от Съвета на ЕС и Европейския парламент. Заедно с това обаче специално е посочено, че тези мерки не засягат правото на дадена държава членка да определя сама условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване.

**Европейската комисия** притежава по-сериозни **правомощия** що се отнася до възгледите и ядрената енергия – тук тя може да действа автономно и непосредствено като наднационална надзорна власт, съответно като международноправно представителство по отношение на трети страни. Що се отнася до нефта, газа и електричеството, Комисията се ограничава до изпълнението на регулативни рамкови компетенции, съгласувани със Съвета на Европейския съюз. Тя обаче си остава главен привърженик на либерализацията на пазара на електричество и се стреми да наложи убеждението си, че ефективен и напълно функциониращ единен европейски пазар на енергия ще даде на потребителите възможност за избор между различни компании за доставка на електричество и ще даде

достъп на всички доставчици, особено на по-малките. Според нея такъв пазар ще помогне на ЕС да се възстанови от икономическата криза. В резултат на усилията на ЕК т.нар. “Трети енергиен законодателен пакет” е приет през март 2009 г. Документът цели да придвижи напред либерализацията на европейските пазари на електричество. Според новата регулаторна рамка държавите членки избират между три различни стратегии за отделяне на производството и доставката на електричество (възлов според ЕК въпрос) от експлоатацията на мрежата за пренос:

- пълно отделяне на собствеността върху преносната инфраструктура;
- създаване на независим оператор на система (НОС);
- създаване на независим преносен оператор (НПО).

Зад усърдието на ЕК се крие освен всичко друго и стремежът към запазване и разширяване на действителната власт в ЕС. По своята същност служителите в Комисията, подобно на служителите и в другите служби на Съюза, все повече се приближават към характеристиките на просветената имперска бюрокрация на средновековен Китай. Напълно в съответствие с наблюденията на Дж. К. Гълбрайт, бюрократите в случая са заинтересовани от прехвърлянето на правомощия към наднационално равнище, но и от запазването на националното. Анализите на политическия пазар на протекционизъм на ЕС посочват, че 40% от чиновниците в Германия са заети в институциите на ЕС, а 95% от всички законопроекти на ЕК тръгват от националните правителства или групи по интереси. По обратната схема 80% от националното законодателство е с източник Брюксел.<sup>1</sup> По-нататъшната федерализация на Съюза би гарантирала заетостта и влиянието на “имперските чиновници”. Съгласно постановките на неофункционализма интеграцията в енергийната област (базова за общественото развитие) следва да предизвиква верижна реакция в останалите отрасли и във всички области на обществения живот по посока на по-нататъшната централизация на Съюза. Въпреки че започналият с Европейското обединение за въглища и стомана процес на интеграция не се развива точно според неофункционалната логика, федералистките настроените чиновници продължават да се стремят към контрол върху енергийния пазар, какъвто прилагането на общите за останалите сектори правила на Вътрешния пазар би им осигурило. В преследването на тази цел те се опитват да наложат обща стратегия за сектора със задължителни за страните членки предписания, посочени в “Зелената книга” (“Европейска стратегия за устойчива, конкурентна и сигурна енергия”) от 2005 г. и свързани с т.нар. цели “20/20/20” от стратегията “Европа 2020”, отнасящи се до увеличаване на дела на енергията от възобновяеми източници и

---

<sup>1</sup> Greenwood, J. (ed.), “The effectiveness of EU Business Associations”, Palgrave, Basingstoke, 2002.

намаляване на потреблението на енергия. “Зелената книга” изброява серия от възможности за спестяване на 20% от консумацията на енергия до 2020 г. чрез промяна на поведението на потребителя и ефективни енергийни технологии, но и чрез завършване на пазара на енергия. Според пресмятанията на Комисията от мерките се очаква икономия от 60 млрд. €.

Въпреки усилията на ЕК **напредъкът към** единен енергиен пазар, в т.ч. **единен пазар на електричество, е бавен**. При доставките на електричество ЕК отчита през ноември 2005 г., че липсва интеграция между националните пазари. Показател за това е ниското ниво на трансгранична търговия (само на около 11% от общото потребление към 2005 г.) заради съществуващите бариери за достъп, заради недостатъчното използване на инфраструктурата, както и заради слабата свързаност между много държави членки. Пет години по-късно на повечето национални пазари все още има висока степен на концентрация, като националните компании контролират средно около 70% от пазарите. Остават съществените различия в цените между отделните държави: от 9,1 € за мегаватчас в Естония до 26,8 € в Дания за 2009 г.<sup>2</sup> Обясненията за това могат да се открият в няколко посоки:

Твърденията, че Франция и Германия саботират усилията на ЕК за освобождаване на пазара заради интересите на водещите енергийни предприятия, не изчерпват целия проблем. Действително в Западна Европа никога не е губил напълно позиции присъщият ѝ “стопански патриотизъм”, който освен класическия **протекционизъм** включва и целенасочена **промишлена политика**. Според постановките на “Новата политическа икономия” (Matthew Watson, Richard Higgott) ограниченията в търговията в определени области се обясняват не с недостатъците на свободния пазар, а с политически съображения. От държавата се очаква не само да защитава вътрешния си пазар от външна конкуренция, но и да направлява политиката на домашните предприятия. Чрез въздействие върху структурата и големината на предприятията се създават “национални шампиони” в определени отрасли, които чрез големината си и чрез законови мерки да устояват напр. на опитите за поглъщане от чуждестранни конкуренти. Най-чист пример за подобен подход дава Франция, чиито правителства водят целенасочена политика по създаване и подкрепа на “национални шампиони”, в т.ч. чрез пряка намеса в управлението им. Те не само се намесват в отделни случаи, но и се стремят да контролират цялостното развитие, в т.ч. чрез нарочен закон, който затруднява проникването на чужди предприятия в редица отрасли, смятани за “стратегически”. Съществува обществен консенсус по въпроса, че големи, “символни” френски предприятия (Arcelor, Danone, Société Générale, Casino, Saint-Gobain, Thomson, Carrefour, Vivendi Universal и др.)

---

<sup>2</sup> Цени за домакинствата, “Europe’s energy portal”, [www:energy.eu/#domestic](http://www.energy.eu/#domestic)

трябва да останат “френски” и да ползват специална защита срещу поглъщане. На челно място сред тях е Électricité de France, най-големият в света доставчик на комунални услуги, с 66.34 млрд. € приходи за 2009 г.<sup>3</sup>

В Германия промишлената политика не е толкова целенасочена и последователна както във Франция и често остава извън вниманието на общественото мнение. Държавата не се намесва открито в стопанското развитие или в управлението на отделните предприятия, а се грижи главно за налагане и спазване на рамковите условия. Правителствените намеси не следват толкова стратегия за стопанско развитие, колкото спасяват работни места в критични случаи. Официално не се води политика на поддържане на “национални шампиони”, но на големите предприятия скрито се предоставят субсидии. Често изпълнителната власт разрешава сливания между предприятия въпреки антитръстовото законодателство, с довода, че така възникналите обединения стават конкурентноспособни в мащабите на вътрешния или дори на световния пазар. Такъв е случаят напр. със сливането между VEBA и VIAG през 2000 г., което дава началото на E.ON, ключов участник в днешния електрически олигопол на германския пазар.

И в двете държави, а и не само в тях, отношението към производството и снабдяването с ток (газ, вода) е специално, тъй като засяга националната сигурност и изисква гаранции за постоянство в доставките при запазването на контрола (обикновено чрез държавни монополи). Електричеството е особена, жизненоважна стока за общественото развитие и държавите, особено социалните, нямат желание да изпаднат в зависимост от частни производители и доставчици. Силни са опасенията, че свободното ценообразуване може да доведе и до по-високи цени в изостанали, слабонаселени райони с влошена инфраструктура, което да увеличи допълнително тяхната изостаналост.

Следва да се отбележи също, че доколкото голяма част от енергоносителите се внасят, енергийната политика до голяма степен има пряка връзка и с въпроса за общата външна политика, което изисква продължително съгласуване на интересите в цялата система на институциите на ЕС. Суверенитетът на националните държави в тази област си остава практически ненакърнен. Както и в други области, имащи пряко отношение към националната сигурност, по-влиятелните страни членки не са склонни да правят компромиси с националните си интереси, ако същите не са достатъчно защитени в общите енергийни проекти.

Стремежът към либерализация се сблъсква и с един проблем, който се пренебрегва от привържениците на свободния пазар. Потреблението на енергия е слабоеластично по отношение на цената. Слабата еластичност винаги работи в полза на образуването на монополи или олигополи, а

---

<sup>3</sup> На EdF през 2003 г. се падат 22% от цялото производство на електричество в ЕС, главно от ядрени централи.

картелирането на пазара е възможно и при по-голям брой участници в него. В случая преносните мрежи улесняват този процес: при очевидната невъзможност на всеки доставчик да изгражда своя собствена мрежа до потребителя остават нерешени въпросите, свързани с равния достъп до наличната мрежа, с нейната собственост, стопанисване и пр. Разделянето на производството от разпространението има за цел да разбие възможния монопол на единствения (в повечето случаи) притежател на производствените мощности и на мрежата, но от друга страна то пречи на вертикалната интеграция в предприятията и премахва произтичащите от нея производствени икономии. Технологията по доставянето на електричеството предполага технологичен монопол, но той лесно преминава в икономически. Един достатъчно голям пазар на електричество лесно може да бъде картелиран по географски признак. А приватизирането на производството и разпространението може да влоши допълнително условията на пазара. Държавният монопол все пак подлежи на политически контрол и ограничения: правителството носи пряка отговорност за дейността на монополиста и не може да не държи сметка за настроенятия на избирателите (потребителите). Държавните монополи освен това са пряко обвързани от държавната енергийна стратегия, която има дълъг времеви хоризонт и не поставя бързата възвръщаемост на вложените средства на първо място. Частните доставчици на електричество не са обвързани от подобни съображения и не плащат политическата цена при злоупотреба с монополно положение.

**Примерите** от страни с либерализиран електрически сектор като че ли потвърждават тези опасения. Енергийната криза в Калифорния през 2000-2001 г.<sup>4</sup> се изразява в повишаване на цените, несигурност при доставките и мащабни пазарни спекулации (Enron). Противно на очакванията, дерегулацията не насърчава разкриването на нови мощности, напротив, през януари 2001 г. производителите започват да закриват мощности, за да повишат още повече цената на енергията, която между април и декември вече е скочила 8 (!) пъти. Държавният департамент по енергетика на САЩ през 2007 г. публикува изследване, провокирано от кризата. В него се посочва, че между 1999 и 2007 г. цените на електроенергията в щатите със свободен пазар са се повишили повече, отколкото в щатите с регулиран пазар<sup>5</sup>.

В ЕС либерализацията на пазара на електричество е започнала още с Разпоредба 96/92/ЕО от 1997 г., която предвижда постепенно отваряне на пазара до 2007 г. (30% до 2000, 35% до 2003 г.) През 2000 г. Швеция, Великобритания, Германия и Финландия вече са отворили напълно пазарите си за свободна, в т.ч. външна конкуренция. Оттогава обаче се

<sup>4</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/California\\_electricity\\_crisis](http://en.wikipedia.org/wiki/California_electricity_crisis)

<sup>5</sup> Johnston, David (2007-11-06). "Competitively Priced Electricity Costs More, Studies Show", The New York Times. <http://www.nytimes.com/2007/11/06/business/06electric.html>

групат свидетелства, че в променените условия доставчиците отново диктуват пазарните правила чрез образуване на олигополи, вече частни.

Споменатата по-горе EDF до 2004 г. е напълно държавно предприятие, а до 1999 г. е монополен доставчик на електричество на френския пазар. Под натиска на ЕК (Директива за регулация на пазара на електричество) държавното участие е сведено до 85%. От 4% през 2000 г. пазарният дял на конкурентите на EDF достига 21% през 2006 г., а със законово решение от юни 2010 г. монополът е формално разграден (EDF трябва да продаде до 25% от производствения си капацитет на конкуренти, в случая на GDF Suez, в която държавата все още притежава 35% от капитала)<sup>6</sup>. Понастоящем френският пазар за електричество е най-отворен за свободна конкуренция след този в Германия и Великобритания. Цената на електричеството за домакинствата обаче се е повишила от 12 \$ за мегаватчас през 2000 г. на 19 \$ за мегаватчас през 2009 г. При отчитането на всички фактори (инфлация, колебания на общата валута и на енергоносителите в световен мащаб и пр.) това повишение не е в подкрепа на очакваните ползи от либерализацията. Както отбелязва Франсоа Русели, предишен председател на EDF, предположението, че на пазара на електричество може да има висока конкуренция и ниски цени, (засега) не се потвърждава от практиката.

Британският пазар най-често се дава като пример за доведена докрай либерализация. Вследствие на законодателните мерки броят на доставчиците там се увеличава от три големи (и пет малки) предприятия на повече от 40 (сред тях са и E.ON, и EDF), като най-големият пазарен дял на един доставчик е сведен от 48% на 21%.<sup>7</sup> В сравнение с 1997 г. цените на електроенергията на едро падат с 40% към 2000 г. Движението на цените след това обаче почти напълно съвпада с движението на цените на свързания съседен френски пазар – от 12 \$ за мегаватчас през 2000 г. до 18,6 \$ за мегаватчас през 2009 г.

В Германия примерът е още по-разочароващ. Германският пазар е разпределен между четири големи доставчика: E.ON, RWE, EnBW и Vattenfall. Там средната цена на електроенергията пада с 20% веднага след либерализацията на пазара, но впоследствие се повишава отново, за да отбележи общо повишение от 113% (от 24 € за мегаватчас до 51 € за мегаватчас) за времето между 2001 и 2006 г. Според Съюза на енергопотребителите клиентите в Германия плащат годишно 13,5 млрд. € повече за ток заради борсовите спекулации на големите фирми, които масово купуват ток от по-малките, повишавайки по този начин цените на енергийната борса. След това токът се препродава с голяма печалба, а за

<sup>6</sup>[http://www.euractiv.com/31/images/fiche%20ouverture%20marche%20EN\\_tcm31-146954.pdf](http://www.euractiv.com/31/images/fiche%20ouverture%20marche%20EN_tcm31-146954.pdf)

<sup>7</sup> Stephen Littlechild, "Competition and Regulation in the UK Electricity Market", <http://www.idep-fr.org/IMG/docannexe/fichier/793/SLittlechild.pdf>

базова цена за клиентите се взема тази на по-скъпо произвеждащите. Така фирмата, която има разход 17 € за 1 мегават мощност, получава 50. Тези машинации вдигат цената на тока с 30%. Печалбите на четирите най-големи концерна в Германия RWE, E.ON, EnBW и Vattenfall (с общ дял от 80% от цялото производство) през 2006 са скочили на повече от 17 млрд. €. <sup>8</sup> Това обстоятелство влиза в противоречие с обясненията за повишаване на цените, предизвикано преди всичко от рязкото конюнктурно повишаване на цените на нефта (до 80 \$ за барел) в световен мащаб в този период. Не е случайно, че Германия заедно с Франция е начело на голяма група държави, които се противопоставят на опитите на ЕК да либерализира пазара на електричество в ЕС според нейните представи.

**В България** опитът за отделяне на производството от разпространението довежда до подчинението на малкия пазар от олигопол с трима участника (CEZ, E.ON и EVN) и оттам до влошаване на качеството на услугата, заедно с постоянно повишаване на регулираните цени, осигурено чрез политическо лобиране. Обобщението на този отрицателен опит се наслагва към по-общите дискусии за бъдещето на енергийните проекти и за насоката на развитие на енергетиката на страната като цяло. Публикуваната през юни 2010 версия на Енергийна стратегия на България до 2020 г. е обект на критики, които заслужават да бъдат разгледани отделно. В случая е важно, че както и при предишния вариант стратегията е поставена в общата рамка на ЕС, при положение обаче, че все още не е налице завършена обща енергийна стратегия и енергийна политика на ЕС, която да е в състояние да играе ролята на основа и на ограничител при разработването на българската енергийна стратегия. Изграждането на единен енергиен пазар напредва твърде бавно и не отменя нуждата от вземане на неотложни решения на национално равнище. При по-нататъшното обсъждане на проекта за Енергийна стратегия на България и по-специално на частта, посветена на развитието на пазара на електричество, следва да се вземе предвид следното:

\* Засега няма убедителни примери в полза на твърдението, че либерализацията на пазара на електричество, при която държавата престава да носи главната отговорност за производството и доставките, облагодетелства крайните потребители;

\* По-влиятелните страни членки на ЕС не са склонни да отстъпват на ЕК контрол върху области, пряко свързани с националната сигурност.

България не притежава политическата тежест, позволяваща открито противопоставяне на ЕК по въпроси, свързани с енергетиката. В търсене на баланс между национални и общи интереси в тази област обаче страната ни следва да бъде активен участник в намирането на решение, вместо да

---

<sup>8</sup>The Journal of Energy Markets (47–74) Volume 2/Number 2, Summer 2009, “Market power in the German wholesale electricity market”, Dominik Möst, [http://www.journalofenergymarkets.com/data/jem/pdf/jem\\_v2n2a2.pdf](http://www.journalofenergymarkets.com/data/jem/pdf/jem_v2n2a2.pdf).



очаква “спускането” му “отгоре”. Това може да се осъществи, ако предварително се разработи модел за производство и продажби на електричество, свободен от идеологически крайности, отчитащ дългосрочно нуждите на общественото развитие и рисковете пред националната сигурност.