

Влиянието на Европейския съюз върху развитието на енергетика от възобновяеми източници в България

Мартин Й. Иванов

The Influence of EU on the development of Renewable Energy Sources (RES) in Bulgaria: The paper discusses the influence of EU RES Policy on the development of RES in Bulgaria using the example of wind-power and solar PV electricity generation as most controversial technologies in the local policy debate. On the one side Bulgaria's choice of support model for RES, the so called Feed-in Tariffs (FIT) scheme presupposes a fast development of RES on the other side controversial RES policy newly blocks the RES investments showing an ambivalent picture of RES development in Bulgaria. The current situation in Bulgarian wind-power and photovoltaic industries shows a difficult balance between existing path-dependencies of the energy sector and the necessity to respond of the challenges, stemming from the EU regulations.

Key words: Renewable energy, EU RES Policy, Bulgarian RES Policy, Energy sector

ВЪВЕДЕНИЕ

Целта на тази статия е да изследва влиянието на Европейския съюз върху развитието на енергетика от възобновяеми източници в България на примера на вятърната и фотоволтаична индустрии за производство на електрическа енергия като най-нови технологии, навлизащи в българския енергиен сектор.

Развитие на енергетика, която от една страна е подсигурана откъм енергийни доставки, но от друга е екологично устойчива и конкурентноспособна е водещата философия на ЕС през последните двадесет години. В тази връзка развитието на ВЕИ се смята за разковничето при решаването на тези три разнопосочни задания: енергията от вятъра, слънцето, водата и т.н. са сигурни, екологично чисти и чрез съответните мерки (регулации, пазарни механизми и др.) все по-конкурентноспособни на конвенционалните енергийни технологии, базирани на фосилните (изчерпаеми) горива.

Като член на ЕС от 2007 година България е задължена да прилага европейското законодателство и в частност провежда общата европейска политика в сферата на ВЕИ, случващо се в един традиционен сектор с характерните зависимости от пътя (path-dependencies)⁵³ и водещо със себе си редица противоречия. От една страна България се спира на модел за подкрепа, т.нар. модел на преференциалните цени, който предполага бързо навлизане на ВЕИ, а от друга чрез най-новите промени във ВЕИ законодателството на практика блокира инвестициите в сектора, което демонстрира трудния баланс между изискванията, произтичащи от европейските регулации и съществуващите социо-технически и икономически предпоставки в енергийния сектор.

Основната теза, която поддържам е, че българските икономико-политически елити провеждат политика във ВЕИ-сектора, съобразявайки се с изискванията на ЕС регулациите като се опитват, колкото е възможно по-дълго да задържат своя контрол върху сектора и отложат преминаването му на пазарни принципи, като контролирано и обслужвайки собствени клиенти допускат навлизането на новите технологии за производство на електрическа енергия. Поради тази причина чрез избора на модела на преференциалните цени, макар в други страни той да е по-успешен за бързото навлизане на ВЕИ, всъщност от една страна се упражнява контрол върху цените на ВЕИ и с това директно върху инвеститорите, а от друга страна – разходите за навлизането на новите технологии се поемат от крайните потребители, а не от самия сектор.

⁵³ Path-dependencies – концепция, която обяснява защо дадени решения при дадени обстоятелства са ограничени от решения взети в миналото, при все че миналите обстоятелства вече не са съществени.

ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Исторически преглед на правната рамка на ЕС, касаеща ВЕИ

През 1997 г. Европейската комисия публикува Бяла книга за развитие на ВЕИ, с която се инициира стратегически процес и план за промотирането на този вид производство на електрическа енергия. Комисията определя за цел 12% дял на ВЕИ в общата консумация на енергия за 2010 г. Стартира се процес за въвеждане на съответните правни норми. Крайтъглен камък в този процес са приетите директиви 2001/77/ЕС за индикативните цели за дела на ВЕИ в електрическата консумация към 2010 за всички страни-членки респ. 2003/30/ЕС за дела на биогоривата или други възобновяеми горива за транспорта. Първата директива си поставя за цел дял от 21% ВЕИ в общата консумация на електроенергия в ЕС, втората – 2% биогорива за 2005 респ. 5,7% за 2010. След текуща оценка на процеса на имплементиране на общото законодателство във ВЕИ-сектора Комисията излиза с доклад, в който призовава за ревизия на механизмите за подкрепа за ВЕИ. В него тя констатира, че множеството от страните правят слаби усилия за увеличаване на дела на ВЕИ, като дори делът им намалява [1]. Общата незадоволителност с прогреса по постигането на целите води до желание за промяна в законодателството. През януари 2007 година Комисията представя Пътна карта за ВЕИ като част от пакета мерки, свързани с климатичните промени, с което се анвизира дългосрочна стратегия за развитието на сектора. Целта е да се постигнат двете, смятани за задачи-близнаци: намаляване на емисиите на парникови газове и повишаване на сигурността на енергийните доставки. Комисията предлага формулата „20-20-20“ за задължителни цели към 2020 година, а именно:

- Намаляване на емисиите на парникови газове минимум с 20% от нивата през 1990 година
- 20% дял на ВЕИ в общата консумация на енергия
- Подобряване на енергийната ефективност, за да се спести 20% от общата консумация на енергия

Пакетът за климатични и енергийни промени бе приет от Парламента и Съвета и през юни 2009 стана част от европейското законодателство. В него директива 2009/28/ЕС замени старите директиви като наложи задължителни цели за дела на ВЕИ не само в производството на електроенергия, но и в транспорта, отоплението и охлаждането. Тя въведе административни процедури, правила за гаранции на произхода, статистически трансфери между страните-членки, съвместни проекти между тях и трети страни, достъпа към електропреносната мрежа и т.н. България получи задължителен дял на енергията от ВЕИ в крайното брутно потребление на енергия за 2020 от 16 %. Освен това се задължава да предостави национален план за действие към 30.06.2010 на Комисията, който бива последван от доклади за напредъка на всеки две години. Все пак страните-членки остават свободни в избора си на механизми за подкрепа, както и да решава за микса на самите ВЕИ според специфичните национални потенциали.

Освен за създаване на политическа рамка ЕС предлага механизъм за финансова подкрепа при навлизането на ВЕИ на енергийния пазар. През 2004 г. Стартира т.нар. Фонд за глобална енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници (GEEREF), който улеснява частните инвестиции, като предлага съфинансиране на проекти, които инвестират в тази област. Участието на Фонда варира между 25 и 50% за средни и високо рискови операции и до 15% за нискорискови операции. Специално внимание е отделено на инвестициите, които са по-малко от 10 милиона евро, тъй като се смята, че търговските инвеститори и международни финансови институции по-рядко оперират в този диапазон.

2. Финансови модели за подкрепа на ВЕИ, практикувани в ЕС

Както споменахме страните-членки остават свободни в избора си на механизми

за подкрепа. В момента се наблюдават два основни модела за подкрепа: т.нар. преференциални тарифи (Feed-In Tariffs) и квотния модел (Quota Model), по-скоро познат като модел на т.нар. зелени сертификати [2]. Последният е по-нов като практика, като въвежда търгуеми квоти (зелени сертификати), разчитайки на пазарните механизми, докато първият разчита на директни субсидии. В идеалния случай и двата модела не включват публични разходи, тъй като разходите за въвеждането на ВЕИ се прехвърлят върху крайния потребител чрез цената на електроенергията. В модела с преференциалните цени или се възприемат фиксирани тарифи над цената на пазара, както е в Германия или се въвеждат премии, допълнително към настоящата пазарна цена, както е в Испания. Този модел е възприет в България, като се прилага германската практика. В квотния модел се превключва от ценова подкрепа към подкрепа на произведеното количество. Той задължава производителите, дистрибуторите или консуматорите или да произвеждат или да купуват определен дял от електрическа енергия, произведена от ВЕИ. На този модел се приписва по-голяма икономическа ефективност, тъй като позволява търговия със зелени сертификати, като по този начин стимулира производството на онази електрическа енергия, която се предлага на пазара с най-малко разходи. Чрез него фактически се създават два отделни пазара или по-скоро отделянето на пазара на електричество от пазара на зелените сертификати, чрез който производителите на ВЕИ-енергия получават своя „зелен“ бонус, с което компенсират загубата си от неконкурентноспособността им на първия. Това е теорията, емпиричните изследвания показват, че моделът на преференциалните тарифи показва по-добри резултати и по-голям прогрес в развитието на ВЕИ-сектора. Неговата икономическа ефективност все пак търпи критика, тъй като приемането на несъразмерно високи тарифи води до хаотичност и прекалено голямо натоварване на крайния потребител, а прекалено ниски – до практическо спиране на инвестиционното развитие. При квотния модел икономическата ефективност се изразява в подкрепа на специфични технологии, т.е. онези, които имат по-кратък период на възвращаемост на инвестициите като например малките водноелектрически централи. Това от своя страна води до едностранен фокус при развитието на ВЕИ, а поради климатичната специфика на технологиите (пряка зависимост от климатичните условия) – допълнително увеличаване на флукуациите при производството на електрическа енергия. Освен това ефектът на зелените сертификати се разгръща напълно, когато е налице стабилен и в значителна степен предвидим енергиен пазар [3]. Следователно при разглеждането на българския случай ще трябва да се анализира, кои аргументи надделяват при избора на единия от двата модела.

3. Развитие на енергетика от ВЕИ в България

Развитието на енергетика от ВЕИ от статистическа гледна точка показва постоянно увеличаване на дела им в брутната консумация на енергия от 9,3% през 2007 до 13,8% през 2010 [6], като до 2007 делът на ВЕИ в електропроизводството се покрива практически изцяло от големите водни централи. Министерството на икономиката, енергетиката и туризма отчита за 2010 г. 11% дял на електрическа енергия, произведена от ВЕИ в брутното вътрешно потребление, с което обявява националната индикативна цел, заложена от директива 2001/77/ЕС, за постигната [7]. Предвид факта, че производство на електроенергия от големи водноелектрически централи почти достига своя теоретичен лимит, следва, че основен принос за постигането на индикативната цел, е благодарение на развитието на производството от нови технологии (вятърни и фотоволтаични централи). През март 2012 г. инсталираната мощност на вятърни електрически централи (ВтЕЦ) достигна 539 MW, като мощността са се увеличили с 10 % спрямо предходната година, но близо 1,5 спрямо 2007 [4]. При фотоволтаичните електрически централи (ФЕЦ) само за три години (тяхното изграждане започва през 2007 г.) общата инсталирана мощност към

края на 2010 достига 21,4 MW, като тяхното увеличение спрямо предходната година е близо четири пъти [8], но по думите на министър Добрев в медиите актуалната обща инсталирана мощност на соларни ВЕИ е 600 MW [5]! Предвид тези резултати и постигането на целите, поставени от ЕС, в последните месеци се разгоряха ожесточени политически дебати относно тяхната цена, ефективност и влияние върху околната среда, което налага анализ на конфликтните линии и стратегиите на българските политико-икономически елити при прилагането на задължителните европейските политики.

4. Анализ на настоящата ситуация във вятърната и фотоволтаична индустрии

Какво се случи през последните години след приемането ни в ЕС, че настоящият министър на икономиката, енергетиката и туризма да твърди, че „зелената енергия привлече в България инвестиции от **спекуланти от цял свят**” [5]? Никъде така гръмка обаче не се появи медийно заглавие, което да оповести, че България изпълнява, а дори преизпълнява стриктните изисквания на ЕС, свързани с енергийните и климатични промени, т.нар. Европа „20-20-20”. Основната ми теза е, че българските елити от една страна подцениха възможностите за развитие на този бизнес в местен, но и в глобален мащаб, а от друга смятаха, че все още имат достатъчно лостове да контролират цялостния процес и обслужват чрез това своите клиенти. Поради това те освободиха достатъчно голям терен за автентично чуждо и местно предприемачество в сектора, тъй като растеж в тези мащаби, които наблюдаваме във вятърната и фотоволтаична индустрии не би могъл да се осъществи от тясно олигархични клиенти. Но нека първо направим кратък исторически преглед на този процес.

Както посочихме политиката за развитие на ВЕИ е част от общата политика на ЕС за предотвратяване на климатичните промени, която през последните години придоби задължителен характер. Как се разви в България този въпрос от началото на новото хилядолетие? България започва преговорния процес с ЕС през 1999 г., през 2001 г. е отворена глава „Енергетика”. В отговор на това се изготвя нов Закон за енергетиката, в който влиза обособена глава за производство на енергия от ВЕИ. Залагат се национални индикативни цели като процент от годишното брутно потребление на електроенергия за 10 години и се въвежда система за задължително изкупуване на преференциални цени на ВЕИ със сертификат на произход до въвеждането на механизъм за търговия със зелени сертификати. На основание чл. 161 ал.4 Министърът определя минимални задължителни квоти за 10 години на всеки производител на електроенергия като процент от общото годишно производство. Очевидно е желанието на законодателя да въведе квотния модел за подкрепа на ВЕИ, като моделът с преференциалните цени се разглежда като преходен. Аргументацията е, че последният е скрита форма на субсидиране, а зелените сертификати са качествени като „обичайна практика” в ЕС [12]. Какво наложи тогава все пак да се запази „непазарния” модел на подкрепа на ВЕИ, при все че целия сектор на енергетиката е в процес на либерализиране и приватизиране? Очевидно осъществяващите тези икономически реформи елити не се водят от някакви неолиберални идеологически парадигми, а си служат с реториката на различните икономически рецепти според техните тясно конюнктурни интереси. Според Чалъков това е „скрита” стратегия за запазване на икономическата власт по време на прехода, осъществявана от страна на партийната номенклатура [15]:

„Запазвайки официалната реторика за икономически реформи и необходимостта от подкрепа на предприемаческата инициатива на трудещите се, нейните представители през това време овладяват стоковите запаси, държавния финансов ресурс и спестяванията на населението. Те достатъчно рано придобиват реални икономически

ресурси, с които стартират изграждането на своите посреднически структури като нови бизнес начинания...”

По време на целия процес на реформи, обобщават авторите на изследването, се създава една полупазарна среда, чрез която „се постигаше ефектът на „великата криминална революция” – по един напълно легален начин”. Очевидно в тази среда при избора на модел за подкрепа на ВЕИ няма да се изхожда от някакви „висши” идеали като екологизиране, модернизирани или либерализирани на българската енергетика, а от стратегия за възможно по-голям контрол върху активите ѝ и овладяване на стратегически бизнес отрасли, обслужвани от посреднически клиенти. В случая, въпреки че ЕС постепенно налага все по-строги изисквания за развитие на ВЕИ-сектора, относителната свобода, която се предоставя по въпросите за избор на модел за подкрепа, ценова политика, енергиен микс и редица други въпроси, уреждани чрез подзаконовни нормативни уредби, позволява на българските елити на прехода, независимо от партийната им окраска, да контролират изкъсо развитието на сектора и създават среда, в която да обслужват съответните им политико-икономически клиенти. Моделът на преференциалните тарифи в частност се оказва много удобен инструмент за разпределяне на финансов ресурс върху фирми, близки до властта и контролиране на потока на чуждестранните инвестиции. Освен това като цяло българската енергетика запази един относително централизиран, полупазарен модел на управление, което създава предпоставки за корупционни практики и клиентелизъм, които се прехвърлиха и в относително новите сфери като развитието на производство на електроенергия от ВЕИ. Подкрепа за това твърдение ми дават проведените интервюта с представители на чуждестранни инвеститори, но и български предприемачи, решили да инвестират в сектора, които констатираха, че „всички бивши енергийни министри, всички бивши „светила” са свързани с такива фирми, макар и непряко” [10]. Коментарът на представител на ЕРП е, че НЕК като структура е „непрозрачна, неработеща и неефективна” и продължава, как „в пресата се говори за „лоши” ВЕИ и цената на електроенергията расте заради тях, а НЕК на практика чрез политиците „блокира” развитието на ВЕИ, за да бъде облекчена мрежата” [8]. Използването на постоянните промени в закона за ВЕИ е практика както при настоящия, така и при предходния, която очевидно обслужва лобистки интереси. Последните взаимни обвинения, които си отпратиха чрез медиите ГЕРБ, БСП и ДСБ, демонстрират нарастващото напрежение в сектора. Факт е, че законът за ВЕИ от 2007 година за краткото си съществуване е променян три пъти, като само през 2009 – два, а приетият през 2011 Закон за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ) също вече два пъти. Очевидно преразпределянето на сектора е в пълен ход.

Въпросът за присъединяването и достъпа към мрежата е друг спорен момент и инструмент за преразпределяне на влиянието, когато се коментира темата с ВЕИ. ЕРП обвиняват НЕК, че прави придвижване на „свои” големи инвеститори напред в списъка, въпреки че по хронология са след договорите на ЕРП [11]. От големите инвеститори от своя страна твърдят, че ЕРП присъединява без да се съгласува с НЕК [9], с което натоварват така или иначе ограничения капацитет на мрежата. Големото струпване на ВЯЕЦ в Североизточна България така например води до изключване респ. редуциране на мощности при по-голямата скорост на вятъра. От това главно търпят загуби големите ВЯЕЦ, защото са свързани директно с далекопреносната мрежа (110 kV) на НЕК и биват централно регулирани от диспечерските пунктове. Поради тази причина те са по-чувствителни заради присъединяването на по-малки мощности директно към електроразпределителната мрежа (20 kV), контролирана от ЕРП, с което реално се намалява техният дял. На този етап капацитетът на т.нар. „пръстен” в района е 280 MW, а има над 400 MW инсталирани мощности. От своя страна малките инвеститори твърдят, че

предпочитат умишлено ЕРП пред НЕК, защото „над 5 MW и тогава, нали, това нали, което Ви е ясно на Вас, комисионните стават много по-големи, несравнимо” [7]. Обобщението, което се налага, ще го дам с цитати на мои събеседници, които не скриват от една страна своето разочарование: „така, че нещата са преплетени много политически, всякак...а, в енергетиката пък съвсем” [13], а от друга – включват тези „фактори” в обичайната си предприемаческа стратегия: „трябваше да вкараме във фирмата политически ангажирани лица, за да можем да продължим” [14].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение можем да обобщим, че влиянието на ЕС върху развитието на енергетика от възобновяеми източници в България има амбивалентен характер. От една страна чрез завишаването на критериите за лансиране на новите технологии при производство на електроенергия, политическият елит в България получава ясна и стриктна рамка, към която трябва да изпълнява, а от друга – чрез относителната свобода като например при избора на схемите за подкрепа, се получава пренос на практики и зависимости, т.е. т.нар. „зависимости от пътя”, от конвенционалната енергетика, в която процесът на икономическо и политическо преразпределяне, характеризиращо се с корупция и клиентелизъм, е в пълна сила.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “The Renewable Energy Progress Report: Commission Report in accordance with Article 3 of Directive 2001/77/EC, Article 4(2) of Directive 2003/30/EC and on the implementation of the EU Biomass Action Plan, COM(2005) 628”; 24.04.2009, достъпен на:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0192:FIN:EN:PDF>

[2] Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC 2009/28/EC

[3] Ringel, M., Fostering the use of renewable energies in the European Union: the race between feed-in tariffs and green certificates, Renewable Energy 31, 2006, 1–17.

[4] Българска ветроенергийна асоциация, официална уебстраница достъпна на:

http://bgwea.org.server14.host.bg/Bulgarian/Installed_Wind_in_Bulgaria_BG.html

[5] Днес dir.bg, Добрев: "Печатна грешка" обрекла държавата да плаща милиарди за фотоволтаици, 12.07.2012, статия достъпна на: <http://dnes.dir.bg/news/deljan-dobrev-11492695>

[6] Евростат, официална уебстраница, достъпна на:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

[7] Министерство на икономиката, енергетиката и туризма. Доклад за постигане на националните индикативни цели за потребление на електрическа енергия, произведена от възобновяеми енергийни източници през 2010 г., София, 2011, 4.

[8] Министерство на икономиката, енергетиката и туризма. Доклад за постигане на националните индикативни цели за потребление на електрическа енергия, произведена от възобновяеми енергийни източници през 2010 г., София, 2011, 13.

[9] Интервю с експерт в Комисия по енергетика, Народно събрание, 21.12.2004

[10] Интервю с български предприемач във ВЕИ, 14.07.2009 и 18.08.2011

[11] Интервю с представител на ЕРП, 01.06.2012

[12] Интервю с представител на чуждестранен инвеститор, 15.05.2012

[13] Интервю с български предприемач във ВЕИ, 26.01.2012

[14] Интервю с български предприемач, 01.06.2012

[15] Чалъков, И., И.Христов, Т.Митев. Черните дупки на българската енергетика. Трансформацията на електроенергийния комплекс в България след 1989 г. и отражението ѝ в икономическите и политическите практики днес. София, 2011, 73.

За контакти:

Мартин Й. Иванов, докторант в Секция „Общество на знанието: наука, образование и иновации“ в Институт за изследване обществата и знанието, Българска академия на науките, тел.: 0879-132 270, e-mail: martin.j.ivanov@gmail.com

Докладът е рецензиран