



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 15.12.2022 г.
C(2022) 9284 final

Известие на Комисията

Насоки относно поделянето на разходите и ползите при проекти за трансгранично сътрудничество в областта на енергетиката с възобновяеми източници

ИЗВЕСТИЕ НА КОМИСИЯТА

Насоки относно поделянето на разходите и ползите при проекти за трансгранично сътрудничество в областта на енергетиката с възобновяеми източници

СЪДЪРЖАНИЕ

1	Въведение	2
2	Проектни елементи на сътрудничеството и възможности за финансиране	8
3	Анализ на разходите и ползите като основа за подялбата на разходите и ползите	14
4	Подходи за подялбата на разходите и ползите.....	17
	Принципи на подялбата на разходите и ползите	18
	Практическо изпълнение на подялбата на разходите и ползите	21
	Примери за сътрудничество.....	27
5	Обобщение на препоръките за АРП и разпределение на разходите и ползите	34
6	Образец на междуправителствено споразумение	37
7	Приложение	40

1 ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящите насоки имат за цел да подпомогнат държавите членки, които желаят да участват в проекти за трансгранично сътрудничество в областта на генерирането на енергия от възобновяеми източници, да намерят взаимноизгодно решение за подялбата на свързаните с това разходи и ползи. В тях се предвиждат проектни варианти за подялба на разходите и ползите при трансгранично сътрудничество в областта на проекти за енергия от възобновяеми енергийни източници и се предоставят препоръки и най-добри практики, като същевременно се дава възможност за гъвкавост на държавите членки¹. Насоките може да се прилагат в контекста на компонента на Механизма за свързване на Европа (МСЕ) за трансгранични проекти в областта на енергията от възобновяеми източници, както и за проекти за енергия от възобновяеми енергийни източници (ВЕИ), използващи механизми за сътрудничество в по-общ план. Те са от значение за проектите за електроенергия от възобновяеми източници, както и за проектите за топлинна енергия и газ от възобновяеми източници.

Правна уредба

Преразгледаната Директива 2018/2001 за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (наричана по-нататък „Директивата“) създава правна уредба за развитието на енергетиката с възобновяеми източници в Европейския съюз. Както е посочено в член 3, параграф 1 от Директивата, държавите членки трябва колективно да постигнат през 2030 г. обвързващата обща цел на Съюза за дела на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно енергопотребление на Съюза. Тази колективна цел се постига чрез национален принос, който трябва да бъде определен от всички държави членки в рамките на техните интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК). В Директивата също така се признава трансграничното измерение на внедряването на производството на енергия от възобновяеми източници и държавите членки се насърчават да си сътрудничат в това отношение, като използват и наличните механизми за сътрудничество, като например статистически прехвърляния, съвместни проекти между държави членки, съвместни проекти между държави членки и трети държави или съвместни схеми за подпомагане².

Като част от многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., МСЕ в областта на енергетиката беше допълнен с инструмент, насочен към подпомагане на внедряването на трансграничните проекти за енергия от възобновяеми източници. Концепцията за трансграничните проекти в областта на енергията от възобновяеми източници, както е определена в Регламента за МСЕ³, се основава на механизмите за сътрудничество, създадени съгласно Директивата.

¹ Те се основават на по-ранните „Насоки за използването на механизма за сътрудничество в енергетиката с възобновяеми източници“, SWD(2013) 440 final, достъпни на адрес https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/com_2013_public_intervention_swd05_en.pdf

² По-подробно описание на механизмите за сътрудничество може да бъде намерено в приложението. Единствено Съдът на Европейския съюз е компетентен да издава обвързващи тълкувания на правото на Съюза.

³ Регламент (ЕС) 2021/1153 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Механизъм за свързване на Европа

Мотиви за сътрудничество

Трансграничното сътрудничество може да улесни постигането на целта на Съюза, както и на националния принос, по по-разходноефективен начин чрез разширяване на обхвата на проектите, като същевременно предоставя допълнителна възможност за гъвкавост на държавите членки при изпълнението на техните цели. Освен това трансграничните региони играят важна роля на „лаборатории за европейска интеграция“⁴. Тъй като държавите членки разполагат с различни географски и природни ресурси за използване на енергия от възобновяеми източници, производствените разходи в отделните държави се различават значително. Държава членка („приемащата държава“), която произвежда енергия от възобновяеми източници в излишък, т.е. повече, отколкото е необходимо за изпълнение на собствения ѝ принос, може да избере да си сътрудничи с друга държава членка („подпомагаща държава членка“), която желае да съфинансира начинанието. И двете държави ще спечелят от такова сътрудничество. Приемащата държава ще получи допълнително финансиране и непарични ползи, свързани с изграждането и експлоатацията на новата инсталация (напр. повишена сигурност на енергийните доставки, създаване на работни места, положителни странични ефекти от по-голямото новаторство), а подпомагащата държава членка ще постигне целта си по по-разходноефективен начин, отколкото на национално равнище. Механизмите за сътрудничество също така допринасят за споделянето на най-добри практики, уеднаквяването на нормативните уредби и рационализирането на административната процедура в държавите членки.

Мотивите за избор на сътрудничество в областта на енергията от възобновяеми източници се различават в зависимост от проекта. Най-често срещаните причини за сътрудничество включват постигане на целта по по-евтин начин, увеличаване на внедряването на производството на енергия от възобновяеми източници, принос за подобряване на инфраструктурата, повишаване на енергийната сигурност, подобряване на общественото приемане на определена технология, (съвместно) изпитване на новаторски технологии или инфраструктурни решения, както и насърчаване на включването на възобновяемите енергийни източници на пазара с оглед подобряване на вътрешния енергиен пазар на ЕС.

Освен това пазарните стойности на енергията от възобновяеми източници могат да се различават значително в отделните държави членки, в зависимост и от различните енергопроизводствени състави, съществуващите мощности на инсталациите и преносните способности на междусистемните връзки и вътрешните електроенергийни мрежи. Като си сътрудничат една с друга, държавите членки с по-ниски пазарни стойности може да получат достъп до проекти с по-високи пазарни стойности от техните, което намалява плащанията за подпомагане.

⁴ COM(2021)393: „Граничните региони на ЕС: живи лаборатории на европейската интеграция“

Сътрудничеството може да бъде между две или няколко държави/региона или трансгранични територии⁵, като сложността и изискванията за координация обикновено нарастват с броя на участниците.

Пример за трансгранично сътрудничество: взаимни открити търгове между Германия и Дания⁶

През 2016 г. Германия и Дания проведеха два трансгранични търга за фотоволтаични уредби, открити за участие на проекти с местоположение в другата държава. Взаимните открити търгове се основаваха на двустранно договорено споразумение за сътрудничество. Всеки от откритите търгове се основаваше на системата за подпомагане за фотоволтаичните уредби в съответната държава. Освен това споразумението за сътрудничество включваше и договорености по отношение на местните ограничения на площадките, обмена на данни и приноса към целите в областта на енергията от възобновяеми източници. Що се отнася до подялбата на разходите, държавата, която продава чрез търг, плаща сумите за подпомагане на всички централи, на които е възложена поръчката, и получава пълните статистически данни за БЕИ. Не се включват допълнителни разходи или ползи.

В резултат на трансграничните търгове всички успешни проекти бяха с местоположение в Дания. Германският открит търг достигна цени на възлагане, които бяха значително по-ниски от тези на предишните германски национални търгове. През същия период в Дания не са провеждани национални търгове. В датският търг не участваха германски проекти. Това се дължеше, наред с другото, на ниската максимална мощност, предвидена за проектите, разположени в Германия (само 2,4 MW от общия обем на търга от 20 MW), на национален търг в Германия, който се проведе само няколко дни по-късно, на трансакционни разходи, свързани с разбирането на датската тръжна система, както и на фиксираната(постоянната) премия, използвана в Дания, която излага операторите на централи на рискове, свързани с дългосрочните цени на електроенергията. За проектите, разположени в Дания, участието в германския търг беше привлекателно, тъй като през 2016 г. не бяха провеждани национални търгове за фотоволтаични уредби. Причините за по-конкурентните оферти от Дания не са ясни, но вероятно включват по-добри фотоволтаични ресурси на площадките, участващи в търговете, възможността за изграждане на фотоволтаични централи върху земеделска земя (изключена в Германия), както и липсата на други варианти за получаване на национално подпомагане, поради което се предлагат по-агресивни оферти.

Тези взаимно открити търгове показаха, че подходите на сътрудничество между държавите членки може да доведат до по-голяма ефективност в сравнение с националните търгове. Освен това чрез тях става ясно, че при определянето на графика и планирането на споразумението за сътрудничество следва да се вземат предвид националните схеми за подпомагане и графикът на търговете. Освен това държавите трябва да вземат предвид и пазарните договорености и другите фактори, които влияят върху разходите по проектите, за да се избегнат изненади по отношение на разпределението на поръчките между държавите.

Пример за трансгранично сътрудничество: схема за съвместно издаване на сертификати между Швеция и Норвегия

През 2012 г. започна да функционира трансграничната схема за подпомагане за екосъобразната електроенергия между Швеция и Норвегия, чиято цел е да стимулира растежа на

⁵ Граничните региони са територии от двете страни на една и съща граница (определението е достъпно на адрес: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Border_region)

⁶ Описанията на този случай се основават на доклада „Design options for cross-border auctions“ [Проектни варианти за трансгранични търгове], изготвен в рамките на проекта AURES II относно търгове за подпомагане за енергията от възобновяеми източници. Пълният текст на доклада може да бъде намерен на адрес http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2019/06/AURES_II_D6_1_final.pdf

възобновяемите енергийни източници в двете държави. Досега това е единствената съвместна схема за подпомагане, реализирана в рамките на механизмите за сътрудничество, предвидени в Директивата за енергията от възобновяеми източници (ДЕВИ). Влизането в действие на схемата беше предшествано от дълъг етап на преговори между двете държави. Особено трудно се оказа да се постигне съгласие за подходящо подялба на разходите и ползите. Политическо споразумение за подялба на тежестта в съотношение 50:50 проправи пътя към окончателното споразумение.

Дългогодишният опит на Швеция в управлението на сравним национален пазар на сертификати беше от полза за схемата. Пазарен инструмент — по схемата се възнаграждават съоръженията за производство на енергия от възобновяеми източници в двете държави, като за всеки MWh произведена електроенергия от възобновяеми източници се издава зелен сертификат, който след това може да се търгува на пазара. Шведските и норвежките електроснабдители (и някои крайни потребители) са задължени да закупуват сертификати пропорционално на дела на своето производство/потребление на електроенергия.

Като се има предвид успехът на схемата при (свръх)изпълнението на целевото изграждане на съоръжения за възобновяема енергия, главно на вятърни електрогенератори и ВЕЦ, системата беше затворена за нови участници през януари 2022 г. Макар че основните характеристики на схемата са еднакви и в двете държави, а Швеция и Норвегия работят за постигане на съвместна цел за производство на електроенергия, изразена в TWh, те също така запазват известна гъвкавост по отношение на параметрите на схемата. Също така няма съвместен орган, който да отговаря за изпълнението и наблюдението, но всяка държава е назначила национална структура. Това показва, че признаването на необходимостта от гъвкавост в разработването на съвместна схема може да бъде полезно. Освен това сравнително сходният потенциал за производство на енергия от ВЕИ, както и съпоставимите структури на разходите улесниха постигането на съгласие по основните характеристики на схемата. Това важи и за преговорите за подялба на разходите и ползите, които обикновено са по-трудни, ако разходите и ползите се различават значително между сътрудническите си държави.

Пречки пред сътрудничеството

Въпреки установените и добре проучени ползи от сътрудничеството за съвместно постигане на целите на ЕС в областта на енергията от възобновяеми източници, от 2009 г. насам са осъществени малко проекти за сътрудничество, използващи механизмите за сътрудничество⁷, а използването на механизмите за сътрудничество все

⁷ Към днешна дата са осъществени/договорени дванадесет проекта за сътрудничество (от тях десет статистически прехвърляния, един съвместен проект и една съвместна схема за подпомагане). Въпреки че това показва, че изпълнението може би се ускорява, използването на механизмите за сътрудничество все още е под очакванията. Следните проекти са изпълнени и/или договорени: статистически прехвърляния между Люксембург и Литва, Люксембург и Естония, Малта и Естония, Нидерландия и Дания, Ирландия и Дания, Ирландия и Естония, Дания и Белгия, Финландия и Белгия, Чешката република и Словения и Литва и Белгия; съвместен проект между Германия и Дания и съвместна схема за подпомагане между Швеция и Норвегия. При разглеждане на националните планове за действие относно енергията от възобновяеми източници (НПДЕВИ) на държавите членки за 2020 г. е очевидно, че поради новостта на механизмите и липсата на реализирани проекти намеренията за използване на механизмите за сътрудничество са все още неясни, предпазливи или дори несъществуващи. Няколко години по-късно, в своите НПЕК, държавите членки вече са определили по-конкретно намеренията си за използване на механизмите за сътрудничество, най-вече благодарение на консултациите, проведени между държавите членки на двустранна или многостранна основа, индивидуално или чрез различни групи и форуми. В това отношение следва да се подчертае работата в регионалните енергийни форуми, включително групите на високо равнище за енергийно сътрудничество в Северно море (NSEC), планът за действие относно взаимосвързаността на балтийския енергиен пазар (BEMIP), инициативата за свързаност на газопреносните системи в Централна и Югоизточна Европа (CESEC), междусистемните връзки за Югозападна Европа (SWE) или петстранният форум. Форумите успяха да съберат на едно място основните заинтересовани страни и да улеснят диалога. Въпреки това все още липсват конкретни отчетени планове, което отразява срещаните трудности при прилагането на механизмите за сътрудничество.

още е слабо. Данните⁸ показват, че продължават да съществуват пречки пред използването на механизмите за сътрудничество, които могат да бъдат от политическо, техническо, правно и регулаторно, както и от социално-икономическо и екологично естество. Държавите членки и другите заинтересовани страни съобщават и за административни пречки, свързани с процедурните стъпки, необходими за планирането и изпълнението на проект за сътрудничество, както и за пречки по отношение на количественото определяне и подялба на разходите и ползите. Въпреки това през последните години се засилиха обсъжданията между държавите членки относно използването на механизми за сътрудничество, като се обсъждат няколко потенциални проекта⁹. Увеличеният натиск за бързо обезвъглеродяване в съответствие с Европейския зелен пакт, пакета „Подготвени за цел 55“ и плана RePowerEU изисква по-често използване на механизмите за сътрудничество.

Приложно поле

Настоящите насоки имат за цел да подпомогнат държавите членки при планирането, разработването и изпълнението на проекти за трансгранично сътрудничество чрез механизмите за сътрудничество¹⁰. Като хвърлят светлина върху наличните варианти и проектни елементи за подялба на разходите и ползите, те имат за цел да улеснят преодоляването на тази пречка пред по-нататъшното използване на механизмите за сътрудничество.

Предишните насоки за разпределение на разходите и ползите са ограничени до методиката за анализ на разходите и ползите (АРП), изготвена от Европейската мрежа на операторите на преносни системи за електроенергия (ЕМОПС-Е) за проектите за развитие на електроенергийната мрежа съгласно Регламент (ЕС) 2022/869, и не са насочени към подялбата на разходите и ползите от производствените активи. Ето защо настоящите насоки имат за цел да осигурят яснота относно наличните варианти и степени на свобода за анализиране и подялба на разходите и ползите, приложими за различните технологии за енергия от възобновяеми източници. Въпреки че имат за цел да обхванат сътрудничеството в областта на възобновяемите енергийни източници като цяло за всички технологии за енергия от възобновяеми източници, те вземат предвид аспекти, специфични за (радиалните) проекти за енергия от вятърни инсталации, разположени в морето, тъй като това сътрудничество става все по-значимо, като същевременно е изправено пред конкретни технически и практически

⁸ Проучванията и проектите включват, наред с другото, проекта относно механизмите за сътрудничество между държавите — членки на ЕС, и взаимодействието със схемите за подпомагане съгласно Директивата за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (2009/28/ЕО) (<https://res-cooperation.eu/>), проекта CA-RES (<https://www.ca-res.eu/>) или проекта MUSTEC (<https://mustec.eu/>). Вж. също така проучването Cooperation between EU countries under the RES directive [Сътрудничество между държавите от ЕС по реда на Директивата за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници], 2014 г., достъпно на адрес https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive-targets-and-rules/cooperation-mechanisms_en#documents

⁹ Известните примери включват меморандум за разбирателство за един или повече енергийни центрове от разположени в морето инсталации между Дания и Нидерландия, меморандум за разбирателство между Латвия и Естония за съвместен проект в морето, писмо за намерение за анализ на съвместни и хибридни проекти в морето между Дания и Германия и меморандум за разбирателство за проучване на възможностите за енергийни острови между Дания и Белгия.

¹⁰ За повечето проекти за трансгранично сътрудничество може да се предположи, че държавите членки или третите държави са тези, които поемат най-големите разходи и получават по-голямата част от ползите. По този начин те са естествените страни в преговорите и по подразбиране ще представляват своите заинтересовани страни.

предизвикателства при изпълнението. Аспектите на анализа и подялбата на разходите и ползите за хибридни проекти в морето ще бъдат разгледани подробно в бъдещите насоки през 2024 г. за това как да се координира подялбата на разходите и ползите за всеки морски басейн за проекти за пренос на енергия от разположени в морето инсталации, съчетано с разработването на проекти за генериране на енергия от възобновяеми източници, както и за подялба на разходите и ползите за отделни хибридни проекти¹¹.

Настоящите насоки са структурирани, както следва: на първо място са очертани най-важните проектни елементи на схемите за подпомагане за енергията от възобновяеми източници, като се обръща внимание на съответните аспекти за подялбата на разходите и ползите в проектите за трансгранично сътрудничество. В следващия раздел са описани общите подходи и принципи на АРП като основен инструмент за оценка на общите ползи за обществото от проектите за възобновяеми енергийни източници и като предпоставка за подялба на разходите и ползите. След това в насоките се предоставя информация за това как да се подходи към подялбата на разходите и ползите между сътрудническите си страни, като се посочват препоръки, примери и най-добри практики. Проект на споразумение за сътрудничество може да бъде намерен в раздел 6.

¹¹ Като се отчита нарастващото внимание към сложните форми на сътрудничество в енергетиката с възобновяеми източници, като например в контекста на хибридните паркове за енергия от вятърни инсталации, разположени в морето, се предоставят „насоки на ЕС за начините за координиране на трансграничното подялба на разходите и ползите по проектите за пренос на енергия, съчетани с разработването на проекти за производство на енергия“. Настоящите насоки са свързани с член 15, параграф 1 от Регламента за трансевропейската енергийна мрежа (TEN-E) [Регламент (ЕС) 2022/869], както и със Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Стратегия на ЕС за използване на потенциала на енергията от възобновяеми източници в морето за неутрално по отношение на климата бъдеще“ COM(2020) 741 final, достъпно на адрес: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/offshore_renewable_energy_strategy.pdf

2 ПРОЕКТНИ ЕЛЕМЕНТИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ

Когато се споразумяват за проект за сътрудничество, държавите членки ще трябва да съгласуват редица аспекти, включително основните цели и принципи на сътрудничеството, механизма(ите) за сътрудничество, който(ито) може да се използва(т) за постигане на тези цели, както и обхвата и условията на сътрудничеството. Що се отнася до последното, може да се наложи държавите членки да изберат схема за подпомагане и да се споразумеят за подялбата на произтичащите от проекта разходи и ползи. Различните проектни елементи на механизма(ите) за сътрудничество и схемата за подпомагане (когато е приложимо) може да доведат до различни резултати по отношение на разходите и ползите.

Както бе посочено по-горе, държавите членки може да искат да постигнат различни цели, когато се договарят за проект за сътрудничество. Във всеки случай обаче те ще искат да гарантират, че сътрудничеството е взаимноизгодно и че разходите и ползите се поделят по начин, който отразява тази цел. Цялостната логика е, че подпомагащата държава членка ще допринесе за разходите за подпомагане в замяна на статистически данни за ВЕИ. Подцелите, които се преследват от държавите членки, може например да включват целта за намаляване на разходите за интегриране на ВЕИ, като внедряването се премести в държави с по-ниски разходи за включване (интеграция) в системата. От друга страна, приемащите държави членки също ще вземат предвид тези разходи, както и степента, в която те са отразени в плащанията за подпомагане, т.е. или се поемат от разработчиците на проекти за възобновяеми енергийни източници, или се поемат от други заинтересовани страни, като например операторите на преносни системи (ОПС) или крайните потребители. Тъй като разходите за включване в системата може да бъдат значителни, приемащите държави членки може да включат подходяща компенсация.

Избор на механизъм за сътрудничество

Изборът на механизъм за сътрудничество зависи от конкретните цели, които преследват държавите членки. Като цяло може да се каже, че ако единствената цел е да се търси краткосрочно изпълнение на целта с по-ниски разходи или бързо справяне с оставащото недоизпълнение на целта с ограничени вътрешни усилия, **статистическите прехвърляния** са най-подходящият избор, тъй като при тях се наблюдават най-ниски трансакционни разходи и обикновено не са толкова сложни. От друга страна, статистическото прехвърляне не води до внедряване на допълнителна мощност за производство на енергия от възобновяеми източници, освен ако държавата продавач заделя приходите за нови проекти за възобновяеми енергийни източници.

Съвместни проекти може да се осъществяват и ако целта е да се разработят или изпитат (нови) технологии. **Съвместните схеми за подпомагане** са най-сложният механизъм за сътрудничество и водят до най-високи трансакционни разходи. Съвместните схеми за подпомагане обаче може да подобрят ефективността на разходите и да увеличат дългосрочната стабилност на пазара, както и ликвидността. Колкото по-голям е обемът на сътрудничеството в проектите за електроенергия от възобновяеми източници, които

ще бъдат реализирани с течение на времето, толкова по-оправдан е изборът на сложен механизъм.

Следва също така да се отбележи, че механизмите за сътрудничество не са взаимно изключващи се и че държавите членки може да съчетаят повече от един механизъм в едно споразумение. Що се отнася до подялбата на разходите и ползите, препоръчително е разходите и ползите да бъдат строго разделени за всеки проект и да не се събират в комбинации от проекти.

Избор на форма на подпомагане

Въпреки че пазарното използване на енергия от възобновяеми източници се увеличава, то продължава да се основава предимно на схеми за подпомагане — това се отнася и за трансграничното сътрудничество. По принцип държавите членки може да избират между използване на схемата за подпомагане на приемащата държава членка, отваряне на схемата за подпомагане на държавата членка с финансово участие или създаване на нова, специално разработена съвместна схема за подпомагане. Необходимо е да се определи набор от проектни елементи за тази схема. Следва да се отбележи също така, че схемата за подпомагане не е задължително да включва реални плащания за подпомагане, тъй като те може да станат ненужни в ситуация, в която има оферти с нулева цена, т.е. разработчици, които са готови да продължат проекта без никакви субсидии.

Използването на схемата за подпомагане на приемащата държава има предимството да гарантира безпроблемно включване в националната нормативна среда. Изборът на схемата за подпомагане на държавата членка с финансово участие, напротив, ще доведе до успоредно съществуване на две схеми в държавата членка, в която се намира инсталацията, и може да бъде в противоречие с нейната нормативна среда. От друга страна, създаването на нова съвместна схема за подпомагане е свързано с по-високи трансакционни разходи, но има предимството, че е подходяща за целта и по-ефективна за по-големи планове за сътрудничество. В този случай е необходимо да се определят националните или регионалните институции, които управляват схемата. Държавите членки могат също така да изберат схемата на приемащата държава или държавата с финансово участие като отправна точка, но да се споразумеят за отклонения в проектните елементи за отделните аспекти.

При определянето на схемата за подпомагане трябва да се вземат предвид следните елементи, като се отбележи, че точната структура и специфичните характеристики ще се различават за всеки отделен случай.

Предварително проучване, избор на площадка, издаване на разрешителни и предварително разработване

Като цяло може да се разграничат централизирани (ръководени от правителството) и децентрализирани (ръководени от разработчика) подходи към предварителното проучване, избора на площадка, издаването на разрешителни и предварителното разработване. Централизираният подход се характеризира с това, че държавата или

държавен орган отговаря за тези процеси, движи ги и поема разходите и рисковете за тях¹². При децентрализирания модел площадките се избират, проучват и разработват предварително от разработчиците на проекти в предварително определена зона. Може да се появи необходимост от компенсация в зависимост от това кой първоначално поема разходите за предварителното проучване, избора на площадка и предварителното разработване.

Режим на разпределение на разходите по електроенергийната мрежа

Сътруднящите си държави членки ще трябва да вземат решение и за взаимодействието между разработчиците на проекти за възобновяеми енергийни източници и ОПС, когато става въпрос за режима на електроенергийната мрежа. При подхода на частично разпределение на разходите разработчиците на проекти за възобновяеми енергийни източници поемат разходите за присъединяване в най-близката подходяща точка на присъединяване във вече съществуващата електроенергийна мрежа, обикновено подстанция, а ОПС — разходите за всяко необходимо укрепване на електроенергийната мрежа. Подходите с частично разпределение на разходите са най-евтиният вариант за разработчиците на проекти (тъй като укрепването на електроенергийната мрежа обикновено се поема от ОПС/ОРС) и позволяват добра прозрачност и последователност по отношение на разходите. Въпреки това проектите може да се забавят поради необходимо укрепване от страна на ОПС/ОРС, преди да стане възможно присъединяването.

При подхода на пълно разпределение на разходите разработчиците на проекти за възобновяеми енергийни източници трябва да поемат всички разходи за присъединяване, както и всички допълнителни разходи за укрепване, свързани с интегрирането на новата инсталация в системата. Основен недостатък на режима на пълно разпределение на разходите е, че първоначалните разходи за присъединяване може да бъдат много високи, а разходите за укрепване на мрежата обикновено са неопределени и трудно предвидими за разработчиците¹³. При този подход обаче от разработчиците на проекти често не се изисква да плащат такси за използване на системата за текущо укрепване на електроенергийната мрежа.

Възможни са и хибридни форми. В зависимост от точната им спецификация хибридните модели може да имат недостатъците/предимствата и на двата режима.

Форми на финансова подкрепа

Основните варианти за форми на финансова подкрепа са „оперативна подкрепа“ и „инвестиционна помощ“ (авансова или периодична, напр. годишна). Най-съществените форми на оперативна подкрепа са фиксирани (постоянни) премии, еднопосочни

¹² Елементи на централизирания модел са част от предложението на Комисията от 18 май 2022 г. за преразглеждане на разпоредбите, свързани с издаването на разрешения за проекти за ВЕИ в Директивата за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (COM(2022) 222 final).

¹³ Това се дължи главно на мрежови ефекти, но неопределеността може да е свързана и с регулаторни промени.

променливи (плаващи) премии и двупосочни променливи премии (договори за разлика)¹⁴.

При фиксираните премии общият размер на подпомагането не зависи от цените на електроенергията. Освен това фиксираните премии са по-лесни за управление, но са в ущърб на разработчиците, които поемат потенциално високи рискове, свързани с пазарните приходи, и създават стимули за производство и в моменти, когато не е необходимо допълнително генериране. Дългосрочният риск във връзка с пазарните приходи може да бъде преодолян чрез променливи премии, което обаче може да бъде за сметка на излагането на общите разходи за подпомагане на цени на електроенергията, които са по-ниски от цената на упражняване, плащана от потребителите. В случай на първоначална или годишна инвестиционна помощ централите по принцип са изложени на всички рискове, свързани с приходите от пазара на електроенергия.

Инвестиционната помощ или подкрепа се различава от оперативната подкрепа по това, че чрез нея се осигурява част от инвестиционните разходи на проекта, преди той действително да започне да функционира и да генерира електроенергия. Макар че инвестиционната помощ рядко се среща на равнището на държава членка, очаква се тя да стане по-значима в контекста на механизмите за финансиране от Съюза, като например новата линия за финансиране на трансгранични проекти в рамките на Механизма за свързване на Европа (МСЕ).

При вземането на решение за структурата на финансовото подпомагане се препоръчва обсъждането да започне от структурата на съществуващите схеми за подпомагане в съответните държави членки, при условие че поне една от сътрудническите си страни разполага с национална схема за въпросната технология. В случай че в сътрудническите си държави не съществува подобна схема, опитът на държави членки със сходни характеристики и цели може да послужи за пример. При вземането на решение относно проектните елементи сътрудническите си държави следва да се стремят да осигурят редовна експлоатация и поддръжка на новата централа, да минимизират необходимите разходи за поддръжка през целия ѝ експлоатационен срок, да ограничат риска от прекомерна или недостатъчна компенсация, да намалят финансовите рискове като цяло и да разгледат последиците от схемата за подпомагане за потребителите.

В случай на трансгранично сътрудничество държавите членки могат да използват променлива премия (еднопосочна или двупосочна), като например договори за разлика. По-специално, договорите за разлика осигуряват ценова стабилност, като същевременно ограничават прекомерните извънредни печалби, които може да бъдат генерирани в случай на много високи пазарни цени. Следва да се отбележи, че когато става въпрос за два пазара на електроенергия с две различни цени на електроенергията, това усложнява изчисляването на плащанията за подпомагане за регулаторния орган или органи и вероятно увеличава рисковете за инвеститорите във възобновяеми енергийни източници. Това води до увеличаване на административните и трансакционните разходи

¹⁴ При системата с еднопосочни премии, ако пазарната цена е по-ниска от тръжната цена на упражняване, производителите получават подкрепа, която покрива разликата, а ако пазарната цена е по-висока, те могат да задържат допълнителните приходи. Двупосочната премия функционира по подобен начин, но допълнителните приходи трябва да бъдат върнати от производителя. При схемата с фиксирана премия производителите получават допълнителни приходи с твърдо определен размер като допълнение към пазарната цена.

и може да се наложи изплащането на компенсации, които не може лесно да бъдат оценени предварително. За да се намалят тези рискове, еталонният пазар следва да бъде предварително договорен между държавите членки. Ако тези пречки бъдат преодолені, съвместните схеми за подпомагане може да осигурят по-ефективни и по-ниски суми за подпомагане на необходимия недостиг на инвестиции в проектите за възобновяеми енергийни източници, отколкото националните схеми за подпомагане, като по този начин се намалят общите суми за подпомагане, финансирани от данъкоплатците на всяка държава членка.

Макар че това не е в обхвата на действията, които може да бъдат извършени от държавите членки, които обмислят осъществяването на трансгранични проекти за сътрудничество в областта на възобновяемите енергийни източници, е уместно да се отбележи, че организаторите на проекти за възобновяеми енергийни източници може да имат достъп до други източници на конкурентно финансиране, например чрез инструментите на ЕИБ или чрез договаряне на споразумения за закупуване на електроенергия с купувачите.

Структура на търговете

Като цяло, когато става въпрос за подпомагане за възобновяемите енергийни източници в ЕС, значението на административно определените тарифи или квоти намалява, докато търговете се увеличават. Съществуват многобройни възможности за структуриране на търговете, за да се разпредели подпомагането за енергията от възобновяеми източници. Най-важните проектни елементи са технологията на продажба чрез търг, обемът, времето, размерът на офертата, видът на платеното подпомагане, критериите за предварително класиране и възлагане и дали се използват оферти за няколко или за една позиция.

В случай на сътрудничество търговете може да приемат различни форми, най-вече едностранни, взаимни и съвместни търгове. Видът на избрания търг на свой ред ще повлияе на механизма за подпомагане, **напр. при едностранните търгове** ще се прилага схемата за подпомагане на подпомагащата държава членка или държавата членка с финансово участие, т.е. това съответства на едностранно отваряне на схемата за подпомагане за проекти от приемащата държава членка. При **взаимните търгове** и двете държави отварят съответните си схеми за подпомагане, докато при **съвместните търгове** сътрудничащите си страни разработват индивидуална схема за подпомагане, която да съответства на всички аспекти на проекта за сътрудничество. Като общо правило държавата членка, която плаща разходите за подпомагане, следва да получава съответните статистически данни за ВЕИ. Държавите членки може също така да сключват различни споразумения по отношение на срока за прехвърляне на резултатите при постигането на целта и дали прехвърлянето на дялове на държавата членка с финансово участие ще продължи след края на периода на подпомагане до техническия край на експлоатационния срок на инсталацията. Това ще се отрази на подялбата на разходите и ползите. Държавите членки могат например да се споразумеят, че инсталацията ще започне да допринася за постигането на целта на приемащата държава след края на периода на подпомагане, за да се компенсира предоставянето на площадката и факта, че тя поема разходите за включването в системата.

Финансиране на сътрудничеството

Като допълнение към избора на механизъм за сътрудничество и (когато е уместно) съгласуването на проектните елементи на схемата за подпомагане, държавите членки ще трябва да се споразумеят и за начина на финансиране на сътрудничеството и евентуално за начина на възстановяване на разходите за подпомагане¹⁵. Основните възможности за финансиране са публични източници на финансиране (национални бюджети, финансови механизми и фондове на ЕС), налози (такси) за подпомагане от потребителите или хибридни форми, т.е. комбинации от тях. Докато публичните източници на финансиране по същество представляват преразпределение от всички данъкоплатци към потребителите на енергия, налозите преразпределят разходите за енергия от възобновяеми източници към потребителите на електроенергия, като увеличават цената на електроенергията. Държавите членки могат също така да изберат да финансират част от разходите от един източник, а за останалата част да използват друг източник. Насоките относно държавната помощ в областта на климата, опазването на околната среда и енергетиката от 2022 г.¹⁶ осигуряват рамката на публичните органи за подкрепа за постигането на целите на Европейския зелен пакт по ефективен начин и с минимални нарушения на конкуренцията.

¹⁵ Начинът на възстановяване на разходите за подпомагане също може да бъде решен на национално равнище от всяка сътрудничаща си държава, освен в случай на съвместни схеми за подпомагане.

¹⁶ 2022/С 80/01

3 АНАЛИЗ НА РАЗХОДИТЕ И ПОЛЗИТЕ КАТО ОСНОВА ЗА ПОДЯЛБАТА НА РАЗХОДИТЕ И ПОЛЗИТЕ

В контекста на проектите за сътрудничество АРП системно определя и сравнява всички ефекти — положителни или отрицателни, планирани или не, преки или косвени — на даден проект за сътрудничество. По принцип АРП обхваща въздействието на проекта във всички участващи държави членки.

За да се установи дали даден проект за сътрудничество създава нетни ползи за обществото, разходите и ползите трябва да бъдат определени, да бъдат количествено оценени и претеглени едни спрямо други. Когато ползите надвишават разходите за определен период от време, дисконтирани към настоящия момент, проектът за сътрудничество има положителна нетна настояща стойност (ННС) и се счита за полезен от гледна точка на обществото и в най-общ смисъл.

Освен това нетната настояща стойност на проекта се сравнява с тази на алтернативен проект за използване на възобновяеми енергийни източници без сътрудничество (съпоставителен проект). Съпоставителният проект следва преди всичко да бъде реалистично представяне на вероятната алтернативна структура на проекта, която може да бъде използвана от организаторите на проекта за постигане на техните цели в съответствие с европейските и националните цели в областта на климата и енергетиката, в случай че сътрудничеството не се осъществи. Ако нетната настояща стойност на проекта за сътрудничество е по-голяма от нетната настояща стойност на съпоставителния проект, проектът за сътрудничество се счита за полезен от системна гледна точка и може да бъдат предприети по-нататъшни стъпки.

За да се вземе решение дали да се продължи с даден проект за сътрудничество, или не, е необходимо да се изготви цялостен АРП.

Като отправна точка за осъществяване на АРП сътрудническите държави членки може да се позоват на съществуващите методики и практики. В общи линии това включва насоките за анализ на разходите и ползите на инвестиционните проекти за политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.¹⁷ и други подходи, като например подхода за икономическо оценяване на инвестиционните проекти, използван в Европейската инвестиционна банка (ЕИБ)¹⁸. За активите за генериране на електроенергия от ВЕИ съответните насоки са дадени в принципите на АРП за трансграничните проекти за ВЕИ в рамките на МСЕ, като се препоръчва изчерпателен, но управляем набор от показатели¹⁹. За проектите за развитие на електроенергийната мрежа и инвестициите в

¹⁷ Вж. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2014/guide-to-cost-benefit-analysis-of-investment-projects-for-cohesion-policy-2014-2020.

¹⁸ „The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB. Version March 2013 - Under review“ [Икономическо оценяване на инвестиционните проекти в ЕИБ. Версия март 2013 г. — в процес на преглед], достъпна на адрес https://www.eib.org/attachments/thematic/economic_appraisal_of_investment_projects_en.pdf

¹⁹ Methodologies for assessing the contribution of cross-border projects to the general criteria and for producing the cost-benefit analysis specified in Part IV of the Annex to the Regulation (EU) 2021/1153 establishing the Connecting Europe Facility [Методики за оценяване на приноса на трансграничните проекти към общите критерии и за изготвяне на анализ на разходите и ползите по част IV от приложението към Регламент (ЕС) 2021/1153 за създаване на Механизъм за свързване на Европа], на разположение на адрес <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0429&qid=1564520971474>

нея най-подходящият ресурс е методиката за анализ на разходите и ползите за цялата енергийна система, използвана за проектите за инвестиции в електроенергийната мрежа съгласно Регламент (ЕС) 2022/869 (TEN-E)²⁰. Въз основа на това ЕМОПС-Е извършва АРП като част от процеса на десетгодишния план за развитие на мрежата. За трансграничната електроенергийна инфраструктура като отправна точка се използва установената методика за АРП, разработена от ЕМОПС-Е и одобрена от Европейската комисия.

Показатели за АРП за производствени активи

За да поддържат възможно най-ниски трансакционни разходи, сътрудническите си страни съсредоточават АРП върху най-значимите категории преки и косвени разходи и ползи, произтичащи от тяхното потенциално сътрудничество. Макар че има някои показатели, които вероятно ще бъдат включени във всички АРП, напр. разходите за генериране на енергия, държавите членки имат известна свобода да се споразумеят съвместно относно категориите разходи и ползи, които искат да вземат предвид. Като общо правило, колкото по-напреднал е процесът на планиране, толкова по-изчерпателен е АРП и списъкът с разглежданите показатели. По принцип се препоръчва сътрудническите си страни да започнат с прост и не толкова изчерпателен АРП, който след това може постепенно да бъде разширен с повече показатели с напредването на процеса.

Като цяло, когато се преминава от „просто сътрудничество“ към по-сложни форми, напр. проекти, съчетаващи инфраструктурни и производствени активи, подходът за оценяване на разходите и ползите от сътрудничеството също ще стане по-всеобхватен и ще включва допълнителни и различни показатели.

Разходите за подпомагане не трябва да се включват в АРП, тъй като те представляват нетно обществено прехвърляне, но тяхното количествено определяне е силно препоръчително още на етапа на изготвяне на АРП²¹.

Ограничения на АРП

Въпреки че АРП е необходим, за да се реши дали да се продължи с проекта за сътрудничество, трябва да се отбележи, че той има някои значителни ограничения, които сътрудническите страни трябва да имат предвид. Както бе посочено по-горе, АРП трябва да постигне баланс между ограничаване на сложността и трансакционните разходи до управляемо равнище, като същевременно се стреми да включи всички относими фактори. Това може да бъде предизвикателство, особено ако проектът е все още в начален етап. По този начин използването на предположения и преценки за стойността става задължително.

²⁰ Вж. <https://tyndp.entsoe.eu/cba>

²¹ Ако за осъществяването на проекта за възобновяеми енергийни източници е необходима държавна помощ, анализът на недостига на финансиране, извършен съгласно насоките във връзка с държавните помощи за климата, енергетиката и околната среда, следва да съответства на основните допускания на АРП.

И накрая, АРП няма да даде никаква представа за въздействието на проекта върху различните групи заинтересовани страни. Въпреки положителната нетна настояща стойност е възможно и дори вероятно не всички засегнати участници да бъдат в по-добро положение с проекта. Това е особено важно, когато става въпрос за следващата стъпка — подялбата на разходите и ползите.

4 ПОДХОДИ ЗА ПОДЯЛБАТА НА РАЗХОДИТЕ И ПОЛЗИТЕ

Проектите за трансгранично сътрудничество обикновено водят до уникален набор от разходи и ползи, които са разпределени несиметрично. С помощта на подхода на АРП сътрудническите си страни могат да определят дали даден проект е полезен от гледна точка на обществото и следователно по принцип си струва да бъде осъществен. Въпреки това АРП не съдържа изявления за разпределителните ефекти по отношение на участващите държави, както и между отделните заинтересовани страни.

Използването на механизмите за сътрудничество води до ползи, като например намаляване на разходите за изпълнение на целите. Въпреки това тези предимства може да бъдат разпределени неравномерно между участващите държави членки. Това по същество създава проблем с разпределението на ползите, като предизвикателството е да се намери решение на проблема с разпределението по такъв начин, че всички участващи държави членки да може да участват в ползите от сътрудничеството и разпределението да се счита за справедливо за сътрудническите си страни, като отразява приноса на всяка страна. Тъй като не съществува централен пазар за това разпределение, сътрудническите си страни трябва да договорят подход за подялба на разходите или да приемат механизъм за разпределение на ползите в съответствие с предварително договорени критерии, правила или формули.

Като цяло сътрудническите си страни трябва да отговорят на два основни въпроса. Първо, чрез какъв финансов механизъм и на каква цена подпомагащата държава членка ще участва в разходите за подпомагане за проекта? Второ, дали и чрез какъв механизъм подпомагащата държава членка ще компенсира приемащата държава за разходите, направени на национално равнище? И двата въпроса имат пряко отражение върху произтичащата от тях подялба на разходите и ползите, при което обикновено едната страна ще компенсира другата.

Въпреки това основната логика на компенсацията е проста и показва, че заинтересованите страни, които понасят разходи, но не се възползват (в достатъчна степен) от проекта за сътрудничество, следва да бъдат съответно компенсирани. Досега повечето случаи на подялба на разходите или компенсация са ограничени до електроенергийната мрежова инфраструктура, за която има налични препоръки и насоки, предоставени от Агенцията за сътрудничество между регулаторите на енергия (ACER)²², докато подялбата на ползите и разходите от производствените активи се основава на избирателен и прагматичен подход за определяне на основните разходи и ползи, които трябва да бъдат взети предвид. Ключовите елементи, които се разглеждат, обикновено са разходите за подпомагане и статистическите данни за ВЕИ на равнището

²² Що се отнася до инфраструктурата, четвъртият доклад за наблюдението върху решенията за трансгранично разпределение на разходите (TRP), публикуван от ACER, разкрива, че при по-голямата част от трансевропейските енергийни проекти, включващи трансгранична инфраструктура, се избират „традиционни“ подходи за разпределение на разходите. Повечето проекти на сушата следват т.нар. „териториален принцип“, при който всяка държава поема разходите, свързани с изпълнението на проекта на собствената си територия, независимо от ползите, които проектът може да донесе на други държави, докато при проектите в морето преобладава „разпределение на разходите 50/50“. Този подход може да се окаже неефективен в случаи като новите решетъчни морски електроенергийни мрежи, които потенциално засягат по-голям брой страни.

на държава членка. Получената компенсация се договаря в процеса на преговори с основните засегнати страни и/или техните представители.

Принципи на подялбата на разходите и ползите

Подялбата на разходите и ползите следва да се основава на справедливостта, т.е. никоя от страните да не получава несъразмерна полза или да не понася несъразмерни разходи поради сътрудничеството, което може да се постигне чрез компенсиране на всички страни съобразно техния принос, **практическата приложимост**, т.е. намаляване на сложността, а оттам и на трансакционните разходи до управляем размер чрез ограничаване на броя на страните, както и на категориите разходи и ползи до най-важните, и **отразяване на действителните разходи и ползи** (и постигане на съгласие относно евентуални договорености, отклоняващи се от тях, едва на по-късен етап).

Освен че трябва да се съобразяват с трите горепосочени принципа, в идеалния случай заинтересованите страни следва да приемат дългосрочна перспектива и да оценяват не само краткосрочните, но и дългосрочните резултати от сътрудничеството.

Засегнати заинтересовани страни

Като цяло общият стимул за проектите за сътрудничество ще идва от правителствата. Следователно в крайна сметка те ще искат да постигнат обща нетна полза от сътрудничеството (включително от всички компоненти на активите). За повечето проекти за трансгранично сътрудничество може да се предположи, че държавите членки или третите държави са тези, които поемат най-големите разходи и получават по-голямата част от ползите. По този начин те са естествените страни в преговорите и по подразбиране ще представляват своите заинтересовани страни.

Макар че проектът за сътрудничество може да засегне по-голям брой заинтересовани страни, вероятно само някои от тях ще понесат сериозни въздействия. Основните заинтересовани страни, засегнати от проектите за сътрудничество, са държавите членки/третите държави (представляващи своите граждани, т.е. потребителите на електроенергия), разработчиците на производствени активи, ОПС или други организатори на инфраструктурни проекти (напр. в случай на хибридни проекти, а понякога и на радиални проекти в морето) и националните регулаторни органи (НРО). Препоръчително е също така гражданското общество да се включва активно и навреме в подготовката на проектите за сътрудничество.

За да се опростят преговорите и да се запазят ниски трансакционните разходи, сътрудническите си страни следва да поддържат възможно най-малък брой страни, участващи в действителните преговори, особено при по-малко сложни условия. Обикновено следва да участват представители на националните правителства. Други национални заинтересовани страни може да бъдат включени пряко в преговорите или в паралелни процеси на национално равнище.

Други заинтересовани страни може например да бъдат включени, ако достигнат определен праг, напр. определен процент от общите нетни разходи. В някои случаи проектът за сътрудничество може да засегне заинтересовани страни в трети държави и да се наложи да бъдат включени в процеса.

Съображения относно подялбата на разходите за подпомагане и статистическите данни за ВЕИ

Сътрудническите си страни в крайна сметка ще трябва да се споразумеят за механизъм за подялба, чрез който да се разпределят ползите от сътрудничеството. Моделите за подялба на разходите и ползите ще се различават най-вече в зависимост от начина, по който се третира разходите за подпомагане.

В повечето случаи на сътрудничество разходите за подпомагане се разпределят между подпомагащата държава или държавата с финансово участие и приемащата държава, но може да има и случаи, в които разходите за подпомагане се поемат едностранно от държавата с финансово участие. Ако приемащата държава се интересува от запазване на част от статистическите данни за ВЕИ, за да постигне собствената си цел, държавата с финансово участие и приемащата държава членка може да сключат споразумение за участие и на двете в разходите за подпомагане. За да се компенсират разходите на приемащата държава, направени на местно равнище, напр. разходите за включването в системата, дяловете от ВЕИ, които тя получава, трябва да надвишават дела на разходите за подпомагане, в които тя е имала участие. От друга страна, може да се вземат предвид и местните ползи, като например ползите за сигурността на доставките.

Пропорционален подход

Степента, в която страната с финансово участие участва в плащанията за подпомагане, определя дела на статистическите данни за ВЕИ, който се прехвърля. Съгласно този пропорционален подход на държава членка, която плаща половината от разходите за подпомагане, ще ѝ бъдат прехвърлена и половината от статистическите данни за постигане на целите за ВЕИ. Това може да бъде коригирано, ако има други показатели за разходите или ползите, които сътрудническите си страни считат за значими.

Подход с фиксирана премия за прехвърляне

Алтернативно, сътрудническите си държави може да сметнат за по-удобно да се споразумеят за цена на прехвърлянето. Това би означавало, че приемащата държава членка ще добави фиксирана премия за всяка прехвърлена статистическа единица за енергия от възобновяеми източници, напр. EUR за kWh, за да възстанови своите (косвени) разходи. Премията ще трябва да бъде поета от подпомагащата държава членка или пряко от разработчиците на проекта и би могла да бъде специфична за всяка технология.

Физически спрямо виртуален пренос на електроенергия в проекти за сътрудничество

Проектите за сътрудничество може да бъдат разграничени и по това дали изискват физически пренос на произведената електроенергия, или не. Особено държави, които биха искали да

увеличат дългосрочната си енергийна сигурност, може да решат, че физическият пренос е привлекателен. Освен това може да се увеличи общественото одобрение на проекта за сътрудничество в подпомагащата държава и проектът да се направи „по-осезаем“. Въпреки това физическият пренос невинаги е възможен, тъй като представлява особено техническо предизвикателство, изискващо достатъчна взаимосвързаност и електроенергийна мрежова инфраструктура между сътрудничащите си страни. Изпълнението на изискването за физически пренос на електроенергия може да се усложни, когато сътрудничащите си държави не са съседни, тъй като други държави ще трябва да бъдат включени в проектирането и в преговорите за сътрудничество. Ето защо за много държави е по-лесно да не изискват физически пренос на електроенергия. Друг довод в полза на отпадането на изискването за физически пренос е фактът, че европейските пазари на електроенергия стават все по-взаимообвързани чрез свързване на пазарите. По тази логика физическият пренос може да попречи на принципите на вътрешния пазар на електроенергия, т.е. на най-ефективното използване на трансграничните преносни способности. Що се отнася до съвместните проекти с трети държави, следва да се отбележи, че в член 11 от Директивата за енергията от възобновяеми източници се изисква достатъчна междусистемна преносна способност (капацитет), за да може произведената електроенергия да се разглежда като част от дела на енергията от възобновяеми източници на държавата членка²³.

Гранични условия

Съществуват редица фактори, които оказват голямо влияние върху разпределението на разходите и ползите в проектите за сътрудничество в областта на ВЕИ и които трябва да бъдат взети предвид. Трябва да се посочат всички гранични условия, които оказват влияние върху функционирането на проекта и включването му в по-широката енергийна система, тъй като те ще окажат влияние върху показателите за разходите и ползите.

Механизъм за сътрудничество и плащания за подпомагане: В допълнение към избрания механизъм за сътрудничество един от основните фактори е потенциалната цена на плащанията за подпомагане. Макар че разходите за подпомагане може да бъдат пренебрегнати от гледна точка на обществото, тъй като те представляват просто прехвърляне от една страна на друга (напр. от държавата към разработчика), те се появяват, когато се планира прехвърляне на дялове на ВЕИ.

Избор на място и условия за присъединяване към електроенергийната мрежа: Процесът на избор на площадка и условията за присъединяване към електроенергийната мрежа също оказват голямо въздействие върху първоначалното разпределение на разходите и ползите и върху необходимостта от компенсация, тъй като свързаните с това разходи или ще бъдат поети от ОПС и ще бъдат включени в тарифите на електроенергийната мрежа, или ще бъдат включени в офертата за участие в търг и ще бъдат финансирани от схемата за подпомагане и в резултат на това от платците на налози. Това се отразява на това коя страна трябва да бъде компенсирана.

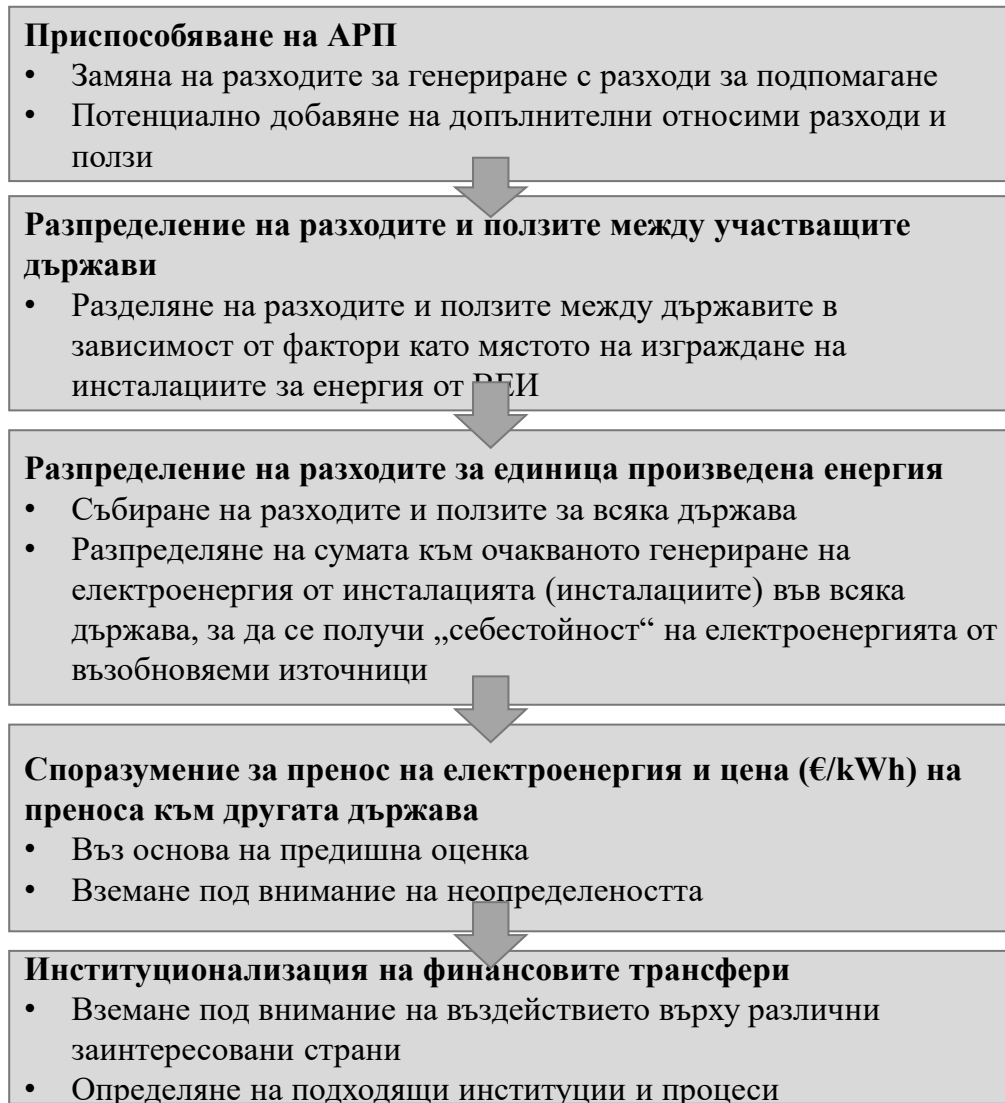
Вид на плащането за подпомагане В зависимост от вида на плащането за подпомагане, т.е. фиксирана премия или променлива премия, разходите за подпомагане за ВЕИ са ясни от самото начало или зависят от развитието на пазарните цени на електроенергията в приемащата държава или в държавите, договорени от сътрудничащите си страни.

²³ Вж. по-специално условията, посочени в член 11, параграф 2, букви а) и в) от Директива (ЕС) 2018/2001.

Плащанията може да бъдат различни и за отделните инсталации, които са част от съвместния проект, ако се предоставят различни ставки на помощта. Тези разлики трябва да се вземат предвид при разпределянето на стойностите за конкретни статистически данни за ВЕИ.

Практическо изпълнение на подялбата на разходите и ползите

На фигура 1 е представен преглед на конкретните стъпки за изпълнение на подялбата на разходите и ползите за проекти за сътрудничество, насочени към производствени активи. Те са обяснени по-подробно в следващите раздели.



Фигура 1 Стъпки на подялбата на разходите и ползите за производствени активи

Стъпка 1: Преразглеждане на първоначалния АРП

Задълбоченият анализ на разходите и ползите за обществото е предпоставка за разпределяне на разходите и ползите между държавите членки и другите страни. Това обаче може да не е достатъчна основа за договаряне на разпределението им. Поради това извършеният АРП ще трябва да бъде преразгледан и разширен. Сътрудническите страни се отклоняват от списъка на разходите и ползите, определен в АРП, и добавят разходи за подпомагане. Те ще трябва да преценят дали да добавят допълнителни показатели за разходите и ползите, които ще окажат влияние върху първоначалното разпределение на разходите и ползите за всяка от заинтересованите страни – предмет на повторно разглеждане.

За да се запази съгласуваността с установените основни ефекти, подялбата на разходите и ползите следва да се основава във възможно най-голяма степен на АРП и да се запазят основните гранични условия. Поради технически или регулаторни причини, както и поради подробностите относно структурата на проекта, разходите и ползите първоначално ще бъдат разпределени към една или друга страна. Тези нетни разходи и ползи за всяка заинтересована страна, определени в АРП, ще послужат като отправна точка за всички по-нататъшни съображения. След като се разбере първоначалното разпределение на разходите и ползите, всички заинтересовани страни ще трябва да се споразумеят за координиран подход относно тяхното преразпределение, като всяка сътрудничаща си държава може да преразпределя националните разходи в зависимост от националните особености.

В следващата таблица са изброени показателите за разходите и ползите, засегнатите страни и начините, по които те може да бъдат коригирани или въведени при преминаването от АРП към подялба на разходите и ползите. Най-простият подход е да се отклоним от първоначалния АРП и да заменим разходите за генериране с разходите за подпомагане.

Показател за разходи и ползи	Засегнатата страна	Ефект
Капиталови разходи и оперативни разходи (КР/ОР) за генериране на електроенергия	Разработчици на производствени активи	КР/ОР за генериране на електроенергия първоначално се поемат от разработчика на производствения актив и обикновено се рефинансират чрез пазарни приходи и/или плащания по схеми за подпомагане.
Пазарни приходи	Разработчици на производствени активи	В зависимост от пазарната договореност разработчикът ще получава приходи от пазара на електроенергия.
Плащания за подпомагане	Държави/разработчици на	Съоръженията за производство на енергия от възобновяеми

	производствени активи	източници обикновено се ползват от плащания за подпомагане. По принцип се прилага системата за финансиране на държавата, в която се намира централата. Възможната подялба на плащанията за подпомагане между държавите не е ефект на пазарно преразпределение, а основно решение в рамките на подхода на сътрудничество.
Постигане на целите за ВЕИ	Държави членки	Първоначално резултатите при постигането на целта за ВЕИ се разпределят между държавите членки, в които се намира централата. Подобно на плащанията за подпомагане, разпределянето на резултатите при постигането на целта за ВЕИ под формата на статистически данни за ВЕИ ще бъде резултат от преговори между държавите членки.
Ефекти върху цената на електроенергията (цена на пазара на едро)	Държави	Проектите за сътрудничество може да окажат въздействие върху цените на електроенергията в съответните тръжни зони. Това от своя страна оказва влияние върху цените на електроенергията за потребителите. Въпреки че е малко вероятно тези последици да бъдат компенсирани, те могат да бъдат част от политическите съображения за даден проект за сътрудничество.
CO2 и други емисии	Държави	Промени в равнището на емисиите на CO2 и на емисиите, различни от CO2, в резултат на проекта за сътрудничество.
Използване на потенциала на ВЕИ	Държави	Държавата, в която се намира съоръжението за сътрудничество, може да разполага с по-малък

		потенциал за постигане на националните цели.
Отлагане на инвестициите в допълнителен производствен капацитет за ВЕИ	Държави	Отлагане на други (национални) проекти поради влизането в проекта за сътрудничество.
Допълнителни ефекти	Държави	Възможно е да има и други въздействия, като например ефекти върху пазара на труда, въздействие върху околната среда, ефекти върху новаторството и др. В зависимост от тяхното естество тези допълнителни ефекти може да са трудни за количествено определяне, но могат да играят роля в политическите преговори.
Капиталови разходи и оперативни разходи (КР/ОР) за инфраструктура	Оператори на преносни системи	В повечето случаи ОПС отговарят за предварителното финансиране на инфраструктурния актив, включително присъединяването към мрежата на брега и укрепването на мрежата на сушата. КР/ОР за инфраструктура включват междусистемна връзка и потенциални разходи за присъединяване към електроенергийната мрежа. Първоначално разпределени на един или няколко ОПС, те се рефинансират чрез такси за претоварване и мрежови такси в съответните тръжни зони/държави.
Такси за претоварване	ОПС	В зависимост от пазарната договореност може да се стигне до печалба под формата на такси за претоварване.
Допълнително повторно диспечиране или резерви за повторно диспечиране	ОПС	ОПС може да увеличат или намалят повторното диспечиране в резултат на проекта за сътрудничество. Разходите за повторно диспечиране се възстановяват от ОПС чрез мрежовите тарифи.

Допълнителни ефекти, като например въздействие върху гъвкавостта на системата или отлагане на инвестициите в инфраструктура	ОПС	Положителни или отрицателни ефекти върху гъвкавостта на системата или ефекти като отлагане на укрепването на инфраструктурата.
---	-----	--

За да се опростят преговорите за подялба на разходите и ползите, преговарящите страни следва да се опитат да сведат до управление обем списъка с показатели, които да бъдат взети предвид при подялбата на разходите и ползите. Най-важните показатели за сътрудническите си държави са разходите за подпомагане, както и статистическите данни за ВЕИ. Сътрудническите си страни са свободни да включат допълнителни въздействия или да ги превърнат в тема на преговорите, ако очакват те да бъдат значителни по отношение на въздействието или политическата тежест.

Стъпка 2: Разпределение на разходите и ползите между участващите държави

Следващата стъпка е разпределение на всички разходи и ползи между сътрудническите си държави, включително разходите за подпомагане, в съответствие с резултатите от АРП и в зависимост основно от това къде са реализирани/разположени инсталациите за енергия от ВЕИ (като приемащата държава поема по-голямата част от косвените въздействия). Следва да се отбележи, че други държави, които не са нито приемачи, нито подпомагащи държави, също може да бъдат засегнати, например от проблеми с претоварване на електроенергийната мрежа. В такива случаи споразумението за подялба на разходите и ползите може да бъде разширено и да обхване и тези държави.

Видът на правилото за разпределение се влияе силно от избора на схема за подпомагане. Сътрудническите си държави може да се споразумеят да създадат съвместен фонд/схема или да разширят обхвата на една от националните схеми за подпомагане на сътрудническите си държави за управление на потоците от плащания за подпомагане към проекта за сътрудничество и да въведат цена на прехвърлянето като начин за компенсация. В случай на съвместна схема за подпомагане сътрудническите си държави естествено ще създадат съвместен фонд. При статистическите прехвърляния и съвместните проекти, точно обратното, има по-голяма възможност за компенсиране чрез цени на прехвърлянията. В крайна сметка правителствата ще трябва да се споразумеят дали всички нови инсталации да се разпределят първо в една държава, или да се „разпределят“ според това коя държава поема разходите за подпомагане. Допълнителна трудност възниква в случай, че все още не е взето решение за окончателното местоположение на инсталациите, като в този случай окончателното разпределение може да се извърши едва след провеждането на тръжната процедура. Във всеки случай е препоръчително правителствата вече да са постигнали предварително съгласие по общите условия за разпределение и да направят последваща корекция.

Стъпка 3: Разпределение на разходите по единици произведена енергия

Въз основа на АРП, в който е установено бъдещото общо производство от гледна точка на произведената енергия (в GWh), сътрудническите държави пристъпват към разпределяне на разходите по единици произведена енергия. Първо, те ще трябва да обобщят всички разходи и ползи за всяка от сътрудническите си страни, което ще доведе до общи нетни ползи/нетни разходи за всяка държава. Следващата стъпка е да се разпредели тази сума към бъдещото генериране на електроенергия от инсталацията(ите) във всяка държава, за да се получи „цена“ за единица произведена енергия от възобновяеми източници. Сътрудническите държави могат да приемат средни разходи за инсталация.

Стъпка 4: Споразумение за статистическо прехвърляне за възобновяеми енергийни източници към другата държава и цена на прехвърлянето (€/kWh)

В следващата стъпка държавите членки следва да определят количеството прехвърлена електроенергия и цената на прехвърлен kWh. Прехвърлянето може да се осъществи физически или само виртуално, чрез статистически данни за ВЕИ. Цената на прехвърлянето се изчислява въз основа на общото прогнозно количество произведена електроенергия. Изчисляването на цената на прехвърлянето дава добра представа за подходящия размер, но сътрудническите си държави имат известна свобода на действие при преговорите, която се дава от нетните икономии на разходи от сътрудничеството.

Държавите членки, които участват в статистическото прехвърляне, могат да се споразумеят да използват различни видове договори, като например последващи спот споразумения, предварителни спот споразумения или договори за опции. Възможни са и комбинации от тези видове договори, които могат да послужат за намаляване на рисковете и за двете страни. Трябва да се договори единична цена, която да се отклонява от националните еталонни (референтни) цени за подпомагане на различните технологии за енергия от възобновяеми източници и да отчита трансакционните разходи, както и потенциалните разходи за укрепване на електроенергийната мрежа. Косвените ползи за приемащата страна се изваждат.

Важно е също така да се признае, че в предварителния анализ на проектите за трансгранично сътрудничество винаги ще има известна степен на неопределеност, която не може да бъде премахната. Страните могат да се справят с неопределеността по различни начини и тя може да бъде намалена чрез анализ на чувствителността и проверки за надеждност. При по-малко сложни случаи на сътрудничество организаторите на проекти може да решат просто да приемат неопределеността и произтичащите от нея разлики в разходите и ползите и да договорят по политически път предварителна вноска. При по-сложни и всеобхватни случаи на сътрудничество обаче е препоръчително в споразумението за сътрудничество да се включи клауза за преразглеждане, която може да бъде задействана от едната или от другата страна, за да се преразгледа подялбата на разходите и ползите в случай на значителни отклонения. Тя може да бъде задействана, например ако отклоненията достигнат договорен праг. Трети вариант е да се определят правила за подялба на компенсациите, които биха могли например да зависят от действителните необходими разходи за подпомагане, определени впоследствие.

Стъпка 5: Институционализиране на финансовите прехвърляния

Накрая, начинът за осъществяване на финансовото прехвърляне ще трябва да бъде договорен между сътруднящите си страни. По отношение на „валутата“ компенсацията може да бъде под формата на парични плащания или статистически прехвърляния за ВЕИ. Макар че парични плащания обикновено се използват между ОПС за компенсации, държавите може да изберат да бъдат компенсирани в брой, чрез статистически прехвърляния или чрез комбинация от двете.

Въпреки че създаването на съвместен фонд за плащанията за подпомагане е скъпо, то може да бъде от полза за подялба на рисковете между участващите държави и по този начин да намали индивидуалния риск за всяка от тях, както и да бъде от полза за рационализиране на процедурите, особено в случай на повече от две сътруднящи си страни и последващи проекти за сътрудничество със сходни параметри. В случай че бъде създаден съвместен фонд, плащанията към него следва да бъдат съизмерими с разпределението на целевата сума за ВЕИ и с разпределението на разходите и ползите. Във всеки случай би било полезно да се определят единни звена за връзка за такива прехвърляния.

Примери за сътрудничество

Пример 1: Статистическо прехвърляне

Да разгледаме две държави членки (държава членка А и държава членка Б), които са се споразумели да използват механизма за статистическо прехвърляне. Очаква се държава членка А (държавата продавач) да има излишък от енергия от ВЕЦ и енергия от вятърни инсталации, разположени на сушата, и би искала да продаде очакваното излишно количество. Основните ѝ цели са по този начин да допринесе за покриване на разходите за местно производство на енергия от ВЕИ и да намали тежестта върху местните потребители на електроенергия. Налице е национално правно основание за използване на статистически прехвърляния — това ще бъде използвано за първи път в действителност. Държава членка Б (подпомагащата държава) не може да постигне националните си цели само със собствени ресурси и е включила използването на статистически прехвърляния в националното законодателство, а в ключови стратегически документи се предвижда, че тя ще трябва да прибегне до тях, за да изпълни националните си цели за ВЕИ.

За да се повиши сигурността на планирането, и двете държави членки избират предварително определяне на цената на прехвърлянето, както и определяне на минимален обем енергия от възобновяеми източници, която да се търгува. Държава членка А желае да сключи това споразумение, тъй като е на път да преизпълни значително собствената си национална цел за производство на електроенергия от ВЕИ и със сигурност ще постигне излишък на електроенергия, произведена от ВЕИ.

По отношение на подялбата на разходите и ползите основните разходи, които трябва да се вземат предвид, са разходите за подпомагане. Равнището на разходите за

подпомагане, което трябва да се вземе предвид, зависи от това дали се използват средни или пределни разходи и кои са използваните еталонни технологии.

Сътрудничеството е свързано и с трансакционни разходи. Тъй като може да се очаква, че те ще бъдат сравнително малки и също така равномерно разпределени между държавите членки А и Б, те може да бъдат пренебрегнати при подялбата на разходите и ползите. Що се отнася до косвените ефекти, приемащата държава може да бъде засегната от редица от тях, като например спестявания на емисии на парникови газове, разходи за включване в системата и сигурност на енергийните доставки, но може да се спори дали те може да бъдат отдадени на механизма за сътрудничество, тъй като държава членка А вече е имала излишък на електроенергия, произведена от ВЕИ *преди* да започне статистическото прехвърляне с държава членка Б. Следователно държави членки А и Б се споразумяват да отхвърлят тези ефекти при подялбата на разходите и ползите и да се съсредоточат само върху разходите за подпомагане.

Първоначално държави членки А и Б ще трябва да се споразумеят за долната и горната граница на цената на прехвърлянето. За да определи минималната цена за преговорите, държава членка А следва да вземе предвид равнището на национално подпомагане за различните технологии. Ако е постигнато съгласие за подкрепа на статистическо прехвърляне по отношение на дадена технология, следва да се избере цената на подпомагане за тази конкретна технология. Ако няма такова споразумение, е възможно да се изчисли средна цена за подпомагане за ВЕИ в държава членка А. Тази изчислена цена ще служи като минимална цена. Що се отнася до максималната цена, тя се определя от цената за внедряване на ВЕИ на местно равнище в държава членка Б. Теоретично максималната цена, която държава членка Б е готова да плати, се влияе и от цената на прехвърлянето, която други държави членки предлагат за статистическите прехвърляния. След като бъде договорен теоретичният ценови коридор, сътрудническите държави членки следва да пристъпят към договаряне на действителната цена на прехвърлянето, която вероятно ще бъде в рамките на коридора. Те ще трябва да намерят средното положение с достатъчно високи приходи за държава членка А и достатъчно ниска цена за държава членка Б, като по този начин създадат ползи и за двете страни.

Пример 2: Съвместен проект и статистическо прехвърляне при радиално присъединен ветроенергиен парк в морето (без физически трансграничен пренос на електроенергия)

Да разгледаме три държави членки (държава членка А, държава членка Б и държава членка В), които се договарят за мащабен съвместен проект, използвайки съответния механизъм за сътрудничество. Съвместният проект се състои от изграждането на ветроенергиен парк в морето, който ще бъде разположен в изключителната икономическа зона (ИИЗ) на държава членка А (оттук нататък наричана „приемащата държава“) с държава членка Б (оттук нататък наричана „подпомагащата държава членка“), които участват в разходите за подпомагане. Освен това подпомагащата държава членка и държава членка В се договарят за допълнително статистическо прехвърляне, съответстващо на 10 % от генерираните ползи от електроенергията от възобновяеми източници от съвместния проект на договорена цена. Държава членка В

се интересува само от закупуването на предварително определено количество статистически данни за ВЕИ, за да постигне по-бързо националните си цели за ВЕИ, но няма друг конкретен интерес към съвместния проект.

Подпомагащата държава членка е движещата сила на проекта и координира участието на другите страни. Не се изисква физически внос на електроенергия и в проекта не е включена функционалност на междусистемна връзка, а вятърният парк ще бъде присъединен радиално към мрежата на брега на приемащата държава. Чрез сътрудничеството в този съвместен проект приемащата и подпомагащата държава членка очакват да изпълнят по-рентабилно своята траектория за целта за ВЕИ до 2030 г. и след това, като същевременно получат икономически, екологични и социални съпътстващи ползи, изразяващи се в създаване на работни места и повишаване на сигурността на енергийните доставки.

Тъй като както приемащата, така и подпомагащата държава членка желаят да получат статистически данни за ВЕИ от проекта, с които да отчитат постигането на своите национални цели, и двете се съгласяват да участват в плащанията за подпомагане. Предполагаме, че те няма да създадат съвместна схема за подпомагане, а вместо това ще се споразумеят да използват вече съществуващите си национални схеми за енергия от вятърни инсталации, разположени в морето, което означава, че всяка държава членка ще третира ветроенергийния парк в морето като част от своята схема за подпомагане за възобновяемите източници. Изпълнението на проекта се възлага чрез съвместна тръжна процедура. Договорено е, че ще се прилага еталонната цена на приемащата държава членка, т.е. подпомагащата държава членка ще приеме еталонната цена на приемащата държава членка в своята система за подпомагане като основа за определяне на премията. Поради това, че проектът е първият на пазара, в рамките на националната схема за подпомагане на подпомагащата държава членка се предоставя изключение, каквото тя обикновено не би позволила.

Приемащата и подпомагащата държава членка подписват споразумение за сътрудничество за съвместния проект. В политическото споразумение на високо равнище се посочва, че на всяка от тях се разпределя количеството статистически данни за ВЕИ от проекта, което съответства на количеството електроенергия, подпомагано от тази държава. Тъй като ветроенергийният парк в морето е разположен в ИИЗ на приемащата държава, по подразбиране тя ще получи статистическите данни за ВЕИ, които след това ще трябва да бъдат преразпределени съгласно споразумението.

Приемащата и подпомагащата държава членка извършват анализ на разходите и ползите, като определят най-важните елементи на разходите и ползите и техните ефекти. В своя анализ на разходите и ползите те решават да се съсредоточат върху разходите за генериране на енергия, разходите за включване в системата, емисиите на парникови газове, замърсяването на въздуха и друго местно замърсяване, сигурността на енергийните доставки и ефектите върху новаторството. За да определят ефектите им върху подялбата на разходите и ползите, те включват и оценяват разходите за подпомагане, както и ефекта върху статистическите данни за ВЕИ.

	Държава членка А (приемаща)	Държава членка Б (подпомагаща)	Държава членка В (статистическо прехвърляне)
Генерирана енергия от възобновяеми източници	40 %	60 %	N/A
Статистически данни за ВЕИ	40 %	50 %	10 %
Разходи за подпомагане	40 %	60 %	N/A
Разходи за включване в системата ²⁴	100 %	N/A	N/A
Намаления на емисиите на парникови газове	40 %	60 %	N/A
Замърсяване на въздуха и друго местно замърсяване	40 %	60 %	N/A
Сигурност на енергийните доставки	40 %	60 %	N/A

Двете сътрудничащи си страни се договарят да се съсредоточат върху разходите за подпомагане, статистическите данни за ВЕИ и разходите за включване в системата единствено за целите на подялбата на разходите и ползите и да отхвърлят всички други елементи на разходите и ползите.

Следващата стъпка е събиране от страна на приемащата и подпомагащата държава членка на всички разходи и ползи за всяка една от тях, което води до обща нетна полза/общ нетен разход за всяка държава членка. Тъй като приемащата държава поема изцяло разходите за включване в системата, тя понася нетни разходи и изисква разходите за системната интеграция да бъдат включени в цената на прехвърлянето.

²⁴ Поемат се от ОПС.

Като цяло пространството за договаряне на цената на прехвърлянето се определя от относителното участие на сътрудничащите си държави членки в разходите за подпомагане. В зависимост от това дали разходите за подпомагане са по-високи в подпомагащата, или в приемащата държава членка, едната или другата държава членка ще има полза от сътрудничеството по отношение на плащанията за подпомагане. По принцип долната граница на цената на прехвърлянето се определя от допълнителните разходи за подпомагане, направени или от държава членка А, или от държава членка Б, а горната граница е общият размер на икономии от разходите за подпомагане.

Нека приемем, че специфичните за технологията разходи за подпомагане са по-високи в подпомагащата държава членка в сравнение с приемащата държава членка. По този начин сътрудничеството води до икономии на разходи в подпомагащата държава членка, докато разходите за подпомагане в приемащата държава членка може да се увеличат (в сравнение с варианта, при който няма сътрудничество). Въпреки това сътрудничеството води до нетни икономии на разходи, тъй като общите разходи за подпомагане са по-ниски в случай на сътрудничество в сравнение с варианта без сътрудничество. В примера приемащата държава членка поема по-високи разходи за подпомагане, отколкото би имала при варианта без сътрудничество, което би довело до финансова компенсация под формата на прехвърляне към приемащата държава членка. Равнището на цената на прехвърлянето ще се определи чрез преговори, но то следва да бъде установено по такъв начин, че да осигурява достатъчно стимули и за двете държави, за да се счита сътрудничеството за полезно, т.е. за приемащата държава членка тя трябва да бъде поне толкова висока, колкото направените допълнителни разходи за подпомагане, а в идеалния случай и по-висока, а за подпомагащата държава членка тя трябва да бъде по-ниска от нейните общи икономии на разходи. Разбира се, държавите може да имат и нефинансови мотиви за осъществяване на сътрудничеството, които може да повлияят на готовността им да приемат по-ниска/по-висока цена на прехвърлянето.

Като се изхожда от общия обем на потенциално генерираната енергия от възобновяеми източници и разходите, направени от двете държави, те изчисляват цена на прехвърлянето (€/kWh), която отчита и разпределението на разходите за включване в системата поравно.

Пример 3: Съвместен проект за фотоволтаични инсталации и физически пренос на електроенергия

Да разгледаме две държави членки (държава членка А и държава членка Б), които се договарят за мащабен съвместен проект, използвайки съответния механизъм за сътрудничество. Съвместният проект се състои от голяма наземна слънчева централа, разположена в държава членка А (оттук нататък наричана „приемащата държава“) с държава членка Б (оттук нататък наричана „подпомагащата държава членка“), която заплаща разходите за подпомагане. Приемащата държава разполага с много площадки за внедряване на слънчевите фотоволтаични уредби и с висок потенциал за производство на слънчева енергия. Тя е на път да преизпълни собствените си национални цели за ВЕИ и се интересува от сътрудничество с други държави членки, за да се възползва от свръхпотенциала си и да стимулира местния пазар на труда. Държава членка Б, точно обратното, не е на път да постигне целта си и се интересува от

използване на механизмите за сътрудничество, за да постигне целта си за ВЕИ на по-ниска цена. На политическо равнище тя вече е създала предпоставки за използване на механизмите за сътрудничество, като е позволила отварянето на националната си технологично неутрална схема за подпомагане за ВЕИ за чуждестранни проекти. Държава членка А не е заинтересована да запази за себе си статистическите данни за ВЕИ, свързани с проекта за сътрудничество, което означава, че разходите за подпомагане ще бъдат изцяло поети от държава членка Б, която ще включи централата в собствената си национална схема.

Държава членка А изисква физически пренос на електроенергия, така че проектът да не повлияе на балансирането на националния пазар. Това налага наличието на достатъчна трансгранична и междусистемна преносна способност между сътрудническите си държави членки. За анализа на разходите и ползите от проектите за сътрудничество това е от значение, тъй като необходимостта от физически износ на генерираната електроенергия вероятно ще породи значителни разходи.

Приемащата и подпомагащата държава членка подписват споразумение за сътрудничество за съвместния проект и извършват АРП. В своя анализ на разходите и ползите те решават да се съсредоточат върху разходите за генериране на енергия, разходите за включване в системата, емисиите на парникови газове, замърсяването на въздуха и друго местно замърсяване, сигурността на енергийните доставки и ефектите върху новаторството. Що се отнася до подялбата на разходите и ползите, те решават да се съсредоточат само върху най-важните от тях, т.е. разходите за подпомагане (поемани изключително от държава членка Б), разходите за физическия пренос на енергия (поемани от държава членка Б), последиците за заетостта (за държава членка А) и разходите за включване в системата (също за държава членка А). За държава членка А основната полза, която тя иска да получи от сътрудничеството, е да стимулира местния пазар на труда, а за държава членка Б основният интерес е да намали плащанията за подпомагане, необходими за постигане на националните цели за ВЕИ. Тъй като и двете държави членки са положително настроени, че е възможна печеливша за всички ситуация, като големите разходи и ползи, се компенсират взаимно, те се съгласяват да вземат предвид само разходите за подпомагане.

Държавите ще трябва да се споразумеят и за еталонна пазарна цена. Тъй като е договорено, че държава членка Б ще включи централата в своята национална схема за подпомагане, може да се използва еталонната пазарна цена на държава членка Б. Що се отнася до разходите за пренос на електроенергия, най-простият начин за справяне с този проблем е да се накарат разработчиците да включат тези разходи в офертите си, което означава съответно увеличение на разходите за подпомагане.

За да се определи вероятната цена на прехвърлянето, която трябва да бъде платена от държава членка Б на държава членка А, първо трябва да се изчислят икономии, които държава членка Б може да направи благодарение на проекта за сътрудничество, т.е. икономии на разходи за подпомагане. Това означава да се изчислят преките разходи за подпомагане за слънчевите фотоволтаични уредби²⁵ в държава членка А и в държава

²⁵ За изчислението може да се използва друга технология, в случай че прякото сравнение не е възможно или не е реалистично.

членка Б. Разликата между двете представлява основата за договаряне на цената на прехвърлянето.

5 ОБОБЩЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ ЗА АРП И РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА РАЗХОДИТЕ И ПОЛЗИТЕ

В обобщение, държавите членки и третите държави разполагат с редица възможности и степени на свобода за анализиране и подялба на разходите и ползите в свой взаимен интерес, когато участват в проекти за сътрудничество в областта на енергията от възобновяеми източници.

Като цяло сътрудническите си страни трябва да отговорят на два основни въпроса. Първо, чрез какъв финансов механизъм и на каква цена подпомагащата държава членка ще участва в разходите за подпомагане на проекта? Второ, дали и чрез какъв механизъм подпомагащата държава членка ще компенсира приемащата държава за разходите, направени на национално равнище? Като общо правило държавата членка, която плаща разходите за подпомагане, следва да получава съответните статистически данни за ВЕИ.

В следващите раздели са обобщени основните стъпки и препоръки за подялба на разходите и ползите въз основа на анализа на разходите и ползите. Този списък и критерии не засягат критериите за АРП съгласно Регламента за МСЕ, които са от значение за заявленията за получаване на статут на трансграничен проект за енергия от възобновяеми източници.

Общ подход и необходими стъпки за първоначален АРП

Тези неизчерпателни стъпки се препоръчват на организаторите на проекти при извършването на АРП:

- Определяне на съответните заинтересовани страни;
- Уточняване на структурата на проекта за трансгранично сътрудничество;
 - сътруднически си страни и субекти;
 - други съответни органи и заинтересовани страни, които може да бъдат засегнати от разходите или ползите, например разработчици, ОПС, оператори на разпределителни мрежи (ОРС) и др.;
 - местоположение на проекта;
 - използвана технология и проектиране;
 - други значими технически особености или характеристики;
 - мощност/размер на проекта;
 - времеви хоризонт;
 - вид на предвидения крайния продукт и предвидените услуги,
 - значими допълнителни компоненти
- Определяне на подходящ съпоставителен проект, включително неговата структура (същите аспекти като по-горе)
- Списък на всички разходи и ползи, които трябва да бъдат включени
- Съгласуване на подхода за изчисление и методиките за показателите на АРП
- Събиране на актуални данни от проверени национални, европейски и международни източници

- Количествено и парично изразяване на количествено измеримите показатели, ако това не е твърде скъпо, и словесно описание на ефекта от показателите, които не са в парично изразение
- Изчисляване на делтата на нетната настояща стойност на проекта за трансгранично сътрудничество и на неговия съпоставителен проект
- Изготвяне на анализ и придружаващи обяснения
- Проверяване на резултатите със съответните органи и други (независими) експерти
- Доуточняване на анализа при необходимост чрез коригиране на данните и/или методиката

Стъпките не са непременно в този ред и в някои случаи може да се повтарят. Държавите членки може да обмислят създаването на единни звена за връзка, които да подпомагат организаторите на проекти в тези стъпки, по-специално при уточняването на структурата на проектите за трансгранично сътрудничество.

Използване на АРП във възможно най-голяма степен

Задълбоченият анализ на разходите и ползите за обществото е предпоставка за разпределяне на разходите и ползите между държавите членки и другите страни. Това обаче може да не е достатъчна основа за договаряне на разпределението им. Поради това извършеният АРП ще трябва да бъде преразгледан и разширен.

Сътрудническите си страни следва да се опират на АРП във възможно най-голяма степен, за да поддържат съгласуваност с установените основни ефекти. Определението на проекта, използваните данни, основният сценарий и граничните условия не може да бъдат променяни, а нетните стойности, изчислени в АРП, следва да се използват като отправна точка за по-нататъшни обсъждания. Трябва да се посочат всички гранични условия, които оказват влияние върху функционирането на проекта и включването му в по-широката енергийна система, тъй като те ще окажат влияние върху показателите за разходите и ползите.

Договореността за подялбата на разходите и ползите в крайна сметка ще бъде резултат от процеса на преговори между сътрудническите си страни. Те следва да разполагат с възможност за гъвкавост, за да се споразумеят кои разходи и ползи да включат. В АРП трябва да се постигне баланс между ограничаването на сложността и транзакционните разходи до управляемо равнище и стремежа към включване на всички относими фактори.

Принципи на подялба на разходите и ползите

Подялбата на разходите и ползите следва да се основава на справедливостта, т.е. никоя от страните да не получава несъразмерна полза или да не понася несъразмерни разходи поради сътрудничеството, което може да се постигне чрез: компенсиране на всички страни съобразно участието им; практическата приложимост, т.е. намаляване на сложността, а оттам и на транзакционните разходи до управляем размер чрез

ограничаване на броя на страните, както и на категориите разходи и ползи до най-важните; отразяване на действителните разходи и ползи (и постигане на съгласие относно евентуални механизми, отклоняващи се от тях, едва на по-късен етап).

Намаляване на сложността

Досегашният опит в областта на механизмите за сътрудничество показва, че сложността може да бъде пречка за осъществяване на преговорите и че е по-вероятно те да се провалят, ако са много сложни и включват множество заинтересовани страни. Това обаче може да бъде смекчено, ако сътрудническите си държави първо се споразумеят за основните принципи и условия на сътрудничество и едва след това пристъпят към договаряне на подробностите. Също така от полза може да бъдат политическите споразумения на високо равнище за подялба на разходите и ползите, какъвто беше случаят с Швеция и Норвегия при договарянето на тяхната съвместна схема за подпомагане.

Справяне с неопределеността и нейното отчитане при вземането на решения

Тъй като информацията за разходите, ползите и рисковете не може да бъде известна със сигурност, неопределеността (несигурността) е естествена част от процеса и трябва да бъде съответно отчетена. Тя може да бъде намалена чрез анализ на чувствителността и проверки за устойчивост.

Обществено приемане

Що се отнася до общественото приемане, препоръчително е за всеки проект за сътрудничество да се обърне внимание на ангажираността на обществеността на ранен етап и по активен начин, за да се избегнат последващи неуспехи. Всички преки и косвени разходи и ползи, свързани със сътрудничеството, както и цялостният подход за тяхното разпределение между сътрудническите си партньори, следва да бъдат ясно описани и съобщени на обществеността.

6 ОБРАЗЕЦ НА МЕЖДУПРАВИТЕЛСТВЕНО СПОРАЗУМЕНИЕ

Част I Цел и определения

Член относно целта

- Държавите членки следва да отбележат целта на междуправителственото споразумение (МПС). Пример за това в контекста на сътрудничеството в областта на енергетиката в региона на северните морета може да бъде осигуряването на възможност за изграждане на допълнителни мощности за генериране на енергия от ВЕИ в Северно море. Целта се определя от сътрудническите си държави членки.

Член относно определенията

- Държавите членки следва да представят определения за най-важните термини, включени в междуправителственото споразумение. Това осигурява общо разбиране на участващите страни и повишава правната стабилност на споразумението.

Част II Механизъм за сътрудничество

Член относно механизма за сътрудничество

- Този елемент следва да описва правното уреждане на сътрудничеството в контекста на Директивата за енергията от възобновяеми източници, т.е. дали е избрано статистическо прехвърляне, съвместен проект (с друга държава — членка на ЕС, или трета държава) или съвместна схема за подпомагане.

Част III Определяне на сътрудничеството

Член относно обхвата на сътрудничеството

- Държавите членки следва да определят обхвата на сътрудничеството: 1) само внедряване на ВЕИ, 2) добавяне на инфраструктура към сътрудничеството, 3) добавяне на новаторски аспекти към сътрудничеството (като съоръжения за съхранение, преобразуване и др.)

Член относно избраната схема за подпомагане

- Държавите членки следва да посочат прилаганата схема за подпомагане (приемаща държава членка, държава членка с финансово участие или нова схема за подпомагане). Ако се използва съществуваща схема, държавите членки следва да включат позоваване на съответното правно основание.

Член относно нова схема за подпомагане (приложим само за съвместните схеми за подпомагане)

- Държавите членки следва да определят техническите елементи на схемата за подпомагане. Елементите, които трябва да се вземат предвид, са:
 - а) Сътрудничество по един проект или сътрудничество по няколко проекта
 - б) Максимална мощност/обем (количество инсталирани MW или MWh, които ще бъдат прехвърлени)
 - в) Допустима технология (технологии)
 - г) Място или процес за избор на площадка и предварително разработване
 - д) Условия за присъединяване към електроенергийната мрежа
 - е) Форма на подкрепа
 - ж) Структура на търговете
 - з) Споразумение относно уведомление за държавна помощ

Член относно съответната пазарна договореност

- Държавите членки следва да определят съответната пазарна договореност (напр. определен еталонен пазар) за проекта за сътрудничество и всички съответни допълнителни разпоредби, които това може да включва.

Член относно анализа на разходите и ползите и трансграничното разпределение на разходите

- Държавите членки следва да постигнат съгласие относно анализа на разходите и ползите и трансграничното разпределение на разходите.
 - В случай на обикновено сътрудничество статистическите данни за ВЕИ може да бъдат прехвърлени на базата на договорената цена на прехвърлянето. В този случай на сътрудничество анализът на разходите и ползите следва да бъде възможно най-опростен, за да се намалят трансакционните разходи.
 - При по-сложно сътрудничество (или когато се търси достъп до трансгранично финансиране на ВЕИ от Механизма за свързване на Европа и/или финансиране за инфраструктурата) може да се изисква повсеобхватен АРП. В този раздел на междуправителственото споразумение следва да се направи препратка към наличните изчисления на АРП и към произтичащия от тях подход за трансгранично разпределение на разходите (TRP).
 - Определяне на нетната социална полза
 - Разпределение на основните разходи и ползи между страните
 - Получени компенсационни плащания между държавите членки (включително дял от разходите за подпомагане, финансирани от всеки

партньор по сътрудничеството, и получено разпределение на статистическите данни за ВЕИ за целите на приноса към постигането на целта).

- Процедура за плащане
- Уведомление до Европейската комисия съгласно изискванията на Директивата за енергията от възобновяеми източници

Член относно задълженията на страните

- В този член сътрудническите си държави членки следва да определят отговорностите в зависимост от избраната форма на сътрудничество, както и процедурите и системата, позволяваща наблюдение, проследяване и издаване на доказателства и проверки (включително предаване на данни): съдържание, формат и срокове).

Член относно отговорния орган (приложим за съвместните проекти и съвместните схеми за подпомагане)

- В тази разпоредба следва да се описват отговорният орган (напр. агенция или единно звено за връзка) и неговите отговорности. Отговорностите може да включват установяване на проектите, определяне на тръжната процедура, избор на оферент, надзор над изпълнението на възложените проекти, извършване на плащанията за подпомагане и предоставяне на информация на сътрудническите държави.

Член относно уведомлението до Европейската комисия

- Съгласно Директивата за енергията от възобновяеми източници продаващата/приемащата държава членка следва да уведоми Европейската комисия за споразумението и за точния размер на произтичащото от него статистическо прехвърляне.

7 ПРИЛОЖЕНИЕ

Налични механизми за сътрудничество и основни принципи на сътрудничеството

В съответствие с членове 8, 9, 11 и 13 от Директивата за енергията от възобновяеми източници съществуват три основни механизма за сътрудничество, които държавите членки могат да изберат да използват:

Статистически прехвърляния (член 8): В случай на статистически прехвърляния не повече от две държави членки се споразумяват да си сътрудничат и виртуално да припишат определено количество енергия от възобновяеми източници, произведена в излишък в едната държава членка, на другата държава членка. Това се извършва впоследствие чрез договорена цена на прехвърлянето. Енергията, „закупена“ от държавата членка, ще се отчита в нейния национален принос съгласно Директивата. Не се извършва физически пренос или доставка на енергия. Статистическите прехвърляния обикновено не са свързани с конкретни проекти, въпреки че държавите членки може да решат да сключат такова споразумение, ако преценят, че то е от взаимна полза. Освен това статистическите прехвърляния по принцип са технологично неутрални. Държавите членки, които участват в статистическото прехвърляне, трябва да уведомят Комисията не по-късно от 12 месеца след края на годината, в която е извършено прехвърлянето. Трансакционните разходи за статистически прехвърляния са сравнително ниски, тъй като те се установяват и договарят сравнително лесно и позволяват на държавите членки да започнат ограничено сътрудничество, без да се налага да правят промени в националните си инструменти за подпомагане. Поради по-ниската степен на сложност са необходими по-малко насоки за статистическите прехвърляния, но общественото приемане може да бъде проблем поради факта, че в замяна на плащането не се извършва прехвърляне на производство на енергия от възобновяеми източници. Частните субекти са изключени от участие в статистическите прехвърляния, т.е. те са запазени за публичните субекти.

Съвместни проекти между държавите членки (член 9): Държавите членки може също така да участват в съвместни проекти помежду си за сътрудничество по проекти за енергия от възобновяеми източници по отношение на производството на електроенергия или на отоплението и охлаждането с енергия от възобновяеми източници. Съвместните проекти надхвърлят обикновените статистически прехвърляния и сътрудничеството винаги се осъществява във връзка с конкретен нов проект. Съвместният проект може да предвижда или да не предвижда физически пренос на електроенергия. Като допълнение към единичните проекти за сътрудничество, напр. широкомащабни проекти за енергия от вятърни инсталации, разположени в морето, са възможни и договорености за няколко проекта, когато се повтаря структурата, свързана с малки или средни инсталации. Въпреки това тези договорености за няколко проекта трябва да се разграничават от съвместните схеми за подпомагане поради техния ограничен характер. Проектите може да се отнасят както за обновяване на съществуващи инсталации, така и за нови. Ползите и разходите от тези проекти се поделят между сътрудничащите си страни въз основа на договорени правила. Държавите членки може да се споразумеят да изпълнят проекта чрез съществуваща

схема за подпомагане на някоя от сътрудническите си страни или да създадат специална схема.

Съвместните проекти може да бъдат подходящи и за съвместно инвестиране и натрупване на опит в областта на новите технологии. Степента на сътрудничество и равнището на трансакционните разходи са по-високи в сравнение с тези при статистическите прехвърляния, но обикновено са по-ниски от тези при съвместните схеми за подпомагане, тъй като сътрудничеството е ограничено до договорен брой проекти. За разлика от статистическите прехвърляния, съвместните проекти може да включват и частни оператори.

Съвместни проекти между държавите членки и трети държави (член 11): Държавите членки може също така да изпълняват съвместни проекти с трети държави, които може да станат особено важни в контекста на сътрудничеството с държавите от Енергийната общност или с Обединеното кралство. Съвместните проекти с трети държави обаче са ограничени до електроенергията от възобновяеми източници (енергията за отопление и охлаждане не е обхваната) и трябва да се установи реална физическа връзка с третата държава. За да се осигури захранване на електроенергийната система на ЕС, съответната междусистемна преносна способност трябва да бъде резервирана навреме. С изключение на инвестиционната помощ, отпусната за инсталацията, не може да бъде получено подпомагане за количеството произведена и изнесена електроенергия от схема за подпомагане на трета държава.

Съвместни схеми за подпомагане (член 13): Друг възможен механизъм за сътрудничество, с който разполагат държавите членки, са съвместните схеми за подпомагане. Това означава частична или пълна координация и/или сливане на националните схеми за подпомагане на две или повече държави членки. Тъй като съвместните схеми за подпомагане може да доведат до значителни трансакционни разходи, те обикновено обхващат множество проекти. Те обаче може да се използват и за големи единични проекти с много специфична структура. Съвместните схеми за подпомагане може също така да се отнасят само до един сегмент от националния пазар на енергия от възобновяеми източници, например конкретна технология или географски район, напр. граничен регион. Освен ако е посочено друго, договорената съвместна схема за подпомагане не отменя съществуващите национални схеми за подпомагане, които продължават да съществуват успоредно. Съвместните схеми за подпомагане обикновено са по-изискващи и сложни от съвместните проекти и обикновено за тях са нужни промени в националното законодателство и/или в нормативната уредба.

Принципи на сътрудничество в енергетиката с възобновяеми източници

Като цяло сътрудничеството на държавите членки в енергетиката с възобновяеми източници се ръководи от следните принципи:

Възможност за избор: Две или повече държави членки, които започват сътрудничество помежду си или с трета държава, го правят на доброволна основа. Освен това, когато

държавите членки изберат да обединят усилията си в енергетиката с възобновяеми източници, те са свободни да структурират детайлите и условията на това сътрудничество.

Създаване на социално-икономически ползи: Проектите за трансгранично сътрудничество трябва да създават стойност като цяло, от гледна точка на обществото. В общи линии социално-икономическите ползи, създадени от проекта, трябва да надвишават разходите за него, когато се сравнява с внедряването на възобновяеми енергийни източници без сътрудничество.

Установяване на взаимноизгодно сътрудничество: Като допълнение към създаването на нетни ползи за обществото, проектите за трансгранично сътрудничество ще се реализират само ако осигуряват взаимни ползи за всички участващи държави и ключови заинтересовани страни в рамките на държавите. По принцип е малко вероятно всички заинтересовани страни да бъдат в по-добро положение с проекта, отколкото без него, поради което държавите трябва да се споразумеят кои от тях следва да бъдат компенсирани и кои не.

Споразумение относно условията на сътрудничество: Държавите членки, които възнамеряват да осъществяват сътрудничество, трябва да сключат споразумение за сътрудничество, в което се определят условията.

Прилагане на специфичните местни условия: Въпреки че сътрудническите си държави се стремят да уеднаквят съответните правила и разпоредби, доколкото е необходимо, това може да има естествени ограничения. Такива ограничения ще се прилагат най-вече за специфични за мястото условия, като например лицензиране и данъци. Поради това по подразбиране се прилагат правилата на държавата, в която проектът е разположен физически, освен ако сътрудническите си държави са договорили и определили друго.

Постигане на осезаемо въздействие: Държавите членки може да изберат да структурират сътрудничеството така, че то да има осезаемо въздействие върху техните електроенергийни системи и пазари. Сътрудническите си държави членки може например да изискват физически внос на електроенергия (което става задължително при съвместни проекти с трети държави).

Подялба на разходите и ползите: Съгласно Директивата енергията, генерирана от възобновяеми източници, следва да се отчита в полза на държавата, която финансира инсталацията. В зависимост от технологията, освен разходите за подпомагане от значение ще бъдат и други разходи и ползи. Разходите за присъединяване към мрежата и за включване в системата са от особено значение за проектите за енергия от вятърни инсталации, разположени в морето, докато значението на разходите за подпомагане обикновено намалява с напредването на технологиите и степента на обединение на пазарите. Възможни са различни варианти за отчитане. Държавите партньори са свободни да определят подробностите в споразумението за сътрудничество.