

## КЪМ НОВА РЕГУЛАТОРНА РАМКА ЗА РАЗВИТИЕ НА ОФШОРНАТА ВЯТЪРНА ЕНЕРГИЯ В БЪЛГАРИЯ

Policy Brief No. 114, август 2022

Руската инвазия в Украйна и последвалата енергийна криза на континента трябва да са сигнал за Европа да поеме по нов енергиен път, насочен към независимост от вноса на изкопаеми горива. Използването на пълния потенциал на вятърната енергия в европейските морета би изиграло ключова роля за постигането на целите на Европейския съюз за енергийна и климатична сигурност до 2050 г.

България е единствената държава – членка на ЕС с излаз на море, която все още не е започнала да развива този сектор. Този факт обаче е на път да се промени. През март 2022 г. членовете на Комисията по енергетика в Народното събрание от всички политически партии се обединиха в подкрепата си за създаване на законодателна рамка за оползотворяване на най-високия възможен дял от **техническия потенциал за вятърна енергия в морските пространства на страната, възлизащ на 116 GW<sup>1</sup>**. Настоящият анализ очертава основните елементи на бъдещата регулаторна рамка, която да спомогне привличането на инвестиции в този иновативен сегмент при най-ниска тежест за обществото и да отключи развитието на възобновяема енергия в морските територии на България.

Приемането на специален **Закон за енергията от възобновяеми енергийни източници в морските пространства** би бил оптималният подход за избягване на потенциални конфликти с други съществуващи законодателни актове и подзаконова-та нормативна уредба. Новият закон би послужил за координиране на компетенциите на органите,

<sup>1</sup> Трифонова, М., и Владимирев, М., *Офшорна вятърна енергия в България: Оценка на крайбрежния потенциал на Черно море*, София: Център за изследване на демокрацията, 2021 г.

### ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Отключването на **потенциала на европейските морета за производство на вятърна енергия** ще играе ключова роля за постигането на целите на ЕС в областта на енергийната и климатичната сигурност.
- България следва да включи офшорната вятърна енергия в **дългосрочната енергийна и климатична стратегия** на страната.
- Необходимо е **да се приеме специално законодателство** за развитието на офшорната вятърна енергия, базирано на опита на други европейски пазари.
- От ключово значение е **създаването на едно гише** за обслужване проектите на бъдещите инвеститори, което да координира пространственото планиране в Черно море, провеждането на търгове и процедурите за издаване на разрешителни за строеж на офшорни вятърни електроцентрали.
- Прилагането на **централизирания модел** дава възможност на повече предприемачи да се конкурират за най-атраktivните зони в българската акватория на Черно море.
- **Конкурентните търгове** ще гарантират развитието на офшорната вятърна енергия **при най-ниските, възможни разходи за производство на електроенергия**.
- **Договорите за разлика са основният механизъм за подкрепа** на офшорните вятърни централи, което би стабилизирало техните приходи на предварително договорено равнище за целия срок на договора.
- Развитието на сектора ще зависи от своевременното **разширяване на капацитета на наземната електропреносна мрежа** и изграждането на такава в морските пространства посредством справедливо **разпределение на разходите** между ЕСО и операторите на централите.

които регулират различните етапи от изпълнението на проектите за офшорни вятърни електроцентрали (включително планирането, изграждането, експлоатацията и извеждането от експлоатация на съоръжения в морето). Законът ще засили пазарната конкуренция и ще привлече опитни компании от най-развитите пазари в Европа. Той ще спомогне българското правителство да започне развитието на районите с най-добри природни дадености за вятърна енергия в българския участък на Черно море при най-ниски разходи за обществото и по най-устойчив начин за реализиране на проектите.

### Стратегическо планиране и регулаторна компетентност

Като първа стъпка българското правителство трябва да гарантира, че вятърната енергия в морските пространства е част от **дългосрочната визия за енергийната политика** на страната, като включи икономическия потенциал за развитие на офшорната вятърна енергия на България в съществуващите национални стратегически документи за енергийно планиране. Правителството следва да определи ясни цели за присъединяване на морски вятърни електроцентрали към електроенергийния микс в преработения вариант на Интегрирания национален план в областта на енергетиката и климата. Това ще изпрати ясен сигнал към потенциалните инвеститори в сектора и ще премахне пречките пред планирането и разработването на проекти за офшорна вятърна енергия, свързани с честата липса на последователност във формирането на енергийни политики.

Включването на **минимални цели за присъединяване на нови мощности** също ще бъде ключов елемент от предложения закон. Този подход, при който специално законодателство задава минимални количества, произведена от вятърните електрогенератори в морето енергия, е възприет от редица други държави. Въз основа на технико-икономическата оценка на ресурса в българската акватория на Черно море, законът следва да планира първи търгове за най-обещаващите **зони с общ капацитет от минимум 1 ГВт до 2027 г. и за още 2 ГВт до 2030 г.** Тези стойности съответстват до голяма степен на нуждите за декарбонизация на българската електроенергийна система до края на десетилетието, като същевременно осигуряват пазарен мащаб и стабилен растеж на този нов ВЕИ сегмент в България.

За да се ускори развитието на сектора, новият закон следва да създаде специална компетентност по отношение на различните аспекти на морското планиране, както и подготовката, изпълнението и мониторинга на проектите. Понастоящем тя е разпръсната между четири български министерства: Министерството на енергетиката, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на транспорта и Министерството на околната среда и водите, както и между няколко изпълнителни агенции. Ето защо новият закон следва да включва създаването на интердисциплинарен, междуинституционален държавен орган, **Междуведомствен експертен съвет за развитие на офшорната вятърна енергия (МЕСРОВЕ)**, който да служи като единно, административно звено за обслужване на инвеститорите. Създаден като постоянен консултативен орган към Министерския съвет, той ще координира процеса на планиране, изграждане и експлоатация на вятърните електроцентрали в морските пространства.

### Разработване и планиране на проекти

За да се постигнат в най-голяма степен обществените и икономическите ползи, законодателната рамка за офшорната вятърна енергия следва да обедини **двата алтернативни подхода** за разработване на проекти, съществуващи в европейската практика и опит (виж Фиг. 1). Тъй като зоните в българския участък на Черно море, които се отличават с най-благоприятни параметри за разходно-ефективно разработване въз основа на зрели технологии, са ограничени по размер, **най-обещаващите зони следва да бъдат отдадени на търг.** По този начин българското правителство ще насърчи подаването на конкурентни инвестиционни предложения, а избраните проектни разработчици ще оползотворят ресурсния потенциал в зоните въз основа на концесионно споразумение при възможно най-ниски разходи за производство на електроенергия от новите съоръжения.

**Централизираният модел** предвижда МЕСРОВЕ в сътрудничество с други компетентни органи да определи приоритетните зони и да осигури достъп до електропреносната мрежа на централите още преди провеждането на търга. Инвеститорите влизат в процеса на осъществяване на проекта чак на етапа преди започването на самото строителство, но само ако подадат оферта с най-ниска цена за произведената електроенергия и се ангажират с нея в дългосрочен план по силата на договори за разли-

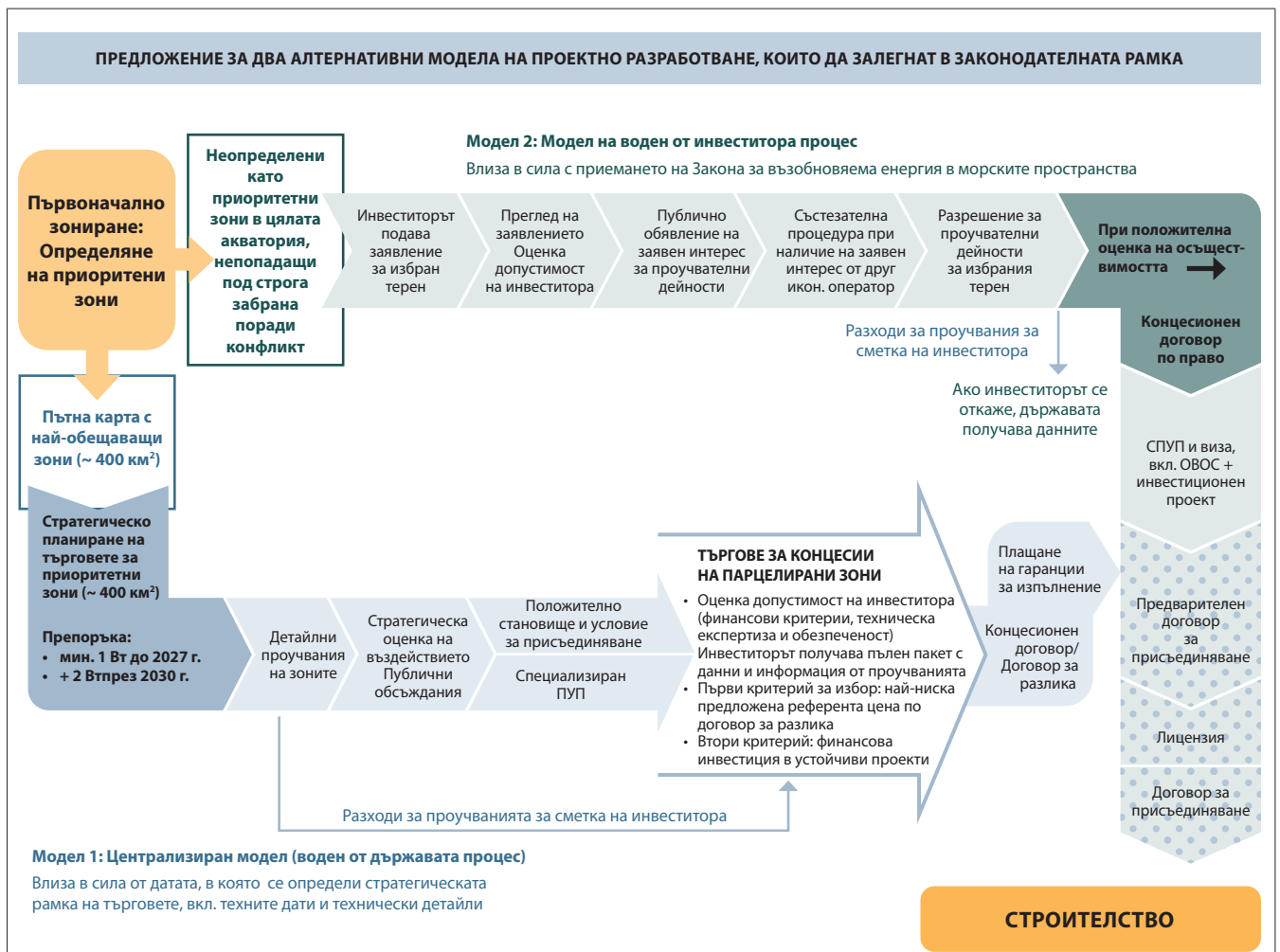
ка. Заинтересованите икономически оператори се допускат да участват в търговете след като удостоверят, че отговарят на предварително определени финансови, икономически и технически критерии, с които се гарантира професионалната им способност да осъществят успешно капиталоемки проекти с подобен мащаб. Те получават проектната документация за зоната, за която се състезават, включвайки данните, събрани от МЕСРОВЕ по време на детайлните проучвания на приоритетните зони, включително за наличния вятърен ресурс, дълбочината на водата, характеристиките на морското дъно, чувствителността на околната среда и други потенциални ограничения. По този начин централизираният модел премахва бариерите пред навлизането на повече пазарни играчи, тъй като всички сериозни, технически подготвени и финансово обезпечени конкуренти получават достъп до една и съща информация. Разходите за проучвателни дейности, направени от държавните органи за терито-

риите, на които ще се намират бъдещите централи се изчисляват пропорционално на размера на търга и се компенсират от спечелилите търга участници.

Печелившите кандидати подписват концесионен договор с министъра на регионалното развитие и благоустройството и депозират гаранции за изпълнението на проекта, за потенциалното въздействие върху околната среда и извеждането на съоръженията от експлоатация. Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), с техническата подкрепа на МЕСРОВЕ, се счита за най-подходящо институционално звено, което да управлява търговете, за да се гарантира справедлив резултат въз основа на обективни критерии за оценка.

Успоредно с централизирания модел, предложената правна концепция предвижда **открита процедура или воден от инвеститора процес**, при който разработчиците на офшорни вятърни

**Фигура 1: Подходи за регулиране процеса на изграждане на електроцентрали в морските пространства на България в предложеното законодателство**



Източник: Център за изследване на демокрацията.

електроцентрали извършват сами всички предварителни проучвания за зони без приоритетен статут. След доказване на целесъобразността на проектите, те получават изключителни права за разработване и експлоатация на вятърни електроцентрали в морските пространства. Изключителните права са гарантирани чрез сключване на концесия за изграждане и експлоатация на офшорни вятърни електроцентрали, предоставена по право на притежателя на разрешението за проучване на зоната.

Заинтересованите компании дават начало на процедурата, като подават заявление до МЕСРОВЕ, която разглежда допустимостта на кандидатите въз основа на технически, финансови и икономически критерии, сходни на приложените в горепосрещания централизиран модел, и проучва потенциалните конфликти между изграждането и експлоатацията на електрогенериращите обекти в съответната зона и други икономически дейности в близост до нея. За да се гарантира конкуренцията при откритата процедура, МЕСРОВЕ публикува обявление за изразен интерес за проучване на неприоритетна зона и кани други заинтересовани разработчици да подадат конкурентни заявления за изследване и разработване, преди да предостави на първоначалния заявител разрешение за проучване и последваща концесия за строителство.

Прилагането на централизирания модел дава възможност на повече предприемачи да се конкурират за най-атраktivните слотове в българската акватория на Черно море. По този начин българското правителство ще привлече опитни технологични компании, които да разработват проекти за вятърни централи в морските пространства въз основа на конкурентни цени. Водената от инвеститора процедура, от друга страна, би позволила проучването на потенциала и изпълнението на проекти в неприоритетни зони, което би могло да се осъществи едновременно със съседни държави, които имат по-развито законодателство, докато търговете за приоритетните зони все още са в процес на подготовка.

Изготвянето на **План за развитие на енергийни мощности в морето** ще бъде инструментът за определянето на приоритетните зони. След първоначалния процес на определяне на приоритетните зони, те се „запазват“ за допълнително проучване от страна на държавата и оползотворяване след отдаването им на концесия. Резервирането на най-атраktivните зони би попречило на заинте-

ресованите инвеститори в сектора да заемат тези зони чрез откритата процедура.

Приоритетните зони ще бъдат определени за отдаване на концесии чрез планирани търгове, както е описано по-горе. Ако проучванията оценят дадена приоритетна зона или част от нея като неподходяща за производство на електроенергия от вятър, тя получава статут на „неприоритетна“. Неприоритетните зони могат да бъдат допълнително проучени от заинтересован инвеститор за негова сметка, освен ако те не се намират вече в конфликт с други икономически дейности.

Планът за развитие на енергийни мощности в морето следва да бъде съгласуван или дори интегриран в Морския пространствен план на Република България. До този момент морското пространствено планиране в България не включва потенциала за производство на електроенергия от вятъра. Не са планирани и дейности, свързани с развитието на офшорната вятърна енергия, нито са картографирани подходящи зони.

## Присъединяване към мрежата

Развитието на потенциала на България за офшорна вятърна енергия ще зависи от съвременното разширяване на капацитета на наземната електропреносна мрежа и изграждането на офшорна мрежова инфраструктура посредством справедливо разпределение на разходите между оператора на електропреносната мрежа и инвеститорите в електроцентралата. Като първа стъпка новата регулаторна рамка следва да възложи на Електроенергийния системен оператор (ЕСО) отговорността за планирането на необходимия капацитет на наземната и морската мрежа в синхрон с плановете за развитие на електроцентралите в морските пространства. Този ангажимент на ЕСО скоро ще произтече от европейското законодателство. Според предложението на Европейския съвет държавите членки, споделящи морски басейни, ще бъдат задължени да извършват съвместно офшорно енергийно планиране, осигурявайки свързаното интегрирано развитие на мрежата, както и да споделят трансгранични офшорни вятърни проекти.<sup>2</sup> Първите стъпки за улесняване на трансграничното офшорно мрежово сътрудничество вече са предвидени и се очаква да влязат в сила през 2022 г.

<sup>2</sup> Council of the European Union, [Interinstitutional File: 2102/0218 \(COD\)](#), Brussels, 15 July 2021.

чрез регламент<sup>3</sup> за трансевропейската енергийна инфраструктура. В резултат на това Европейската мрежа на операторите на електропреносни системи (ENTSO-E) ще подготви планове за разработване на интегрирана офшорна мрежа в съответствие със стратегиите на Европейския зелен пакт. Ще бъдат създадени пет приоритетни офшорни мрежови коридора, сред които Южен и Източен офшорен мрежови коридор, свързващи България, Хърватия и Румъния в допълнение към други четири страни от Югоизточна Европа.

С оглед на пречките пред широкомащабното разрастване на производството на електроенергия от възобновяеми източници, свързани с бавното развитие на мрежата в България, се препоръчва **модел за развитие на инфраструктурата, воден от самите компании инвеститори**. Операторите, избрани чрез концесионна процедура, са задължени да изградят необходимата мрежова инфраструктура до точката на присъединяване за своя сметка, като спазват технологичните параметри и указанията на ЕСО. Последният си запазва правото да придобие мрежовата инфраструктура в морето срещу компенсация на проверените разходи, направени от инвеститора.

Българските политици следва да включат в предложената концепция на Закона и допълнителна отговорност на МЕСРОВЕ да получи от ЕСО всички необходими становища за техническа осъществимост на присъединяването към мрежата преди провеждането на търговете за концесии в приоритетните зони. Преди инвеститорите да се ангажират с планирането и реализацията на проекта, те трябва да бъдат запознати със задължителни срокове за присъединяване към мрежата и с условията на предварителните договори за присъединяване.

## Инвестиционна подкрепа

Ефективната регулаторна рамка за офшорната вятърна енергия следва да **въведе конкурентни търгове**, които да гарантират разработването на проекти при най-ниски разходи за единица произведена електроенергия. Тръжната цена представлява референтната цена по договора за разлика, който е включен в концесионното споразумение.

<sup>3</sup> Eur-lex, Регламент (ЕС) 2022/869 на Европейския парламент и на Съвета относно указанията за трансевропейската енергийна инфраструктура, 30 май 2022 г.

Тези договори се прилагат като основен механизъм за подпомагане на производството на електроенергия от вятърни централи в морските пространства, като подобни споразумения стабилизират приходите на оператора на електроцентрала на предварително договорено ниво за срока на договора.

Концесионерът е задължен да предлага цялото количество произведена електроенергия на организирана електроенергийна борса. Компенсацията се изчислява като разлика между средносечната цена на пазарния сегмент „ден напред“ и референтната цена в договора. Споразуменията се подписват с Фонда за сигурност на електроенергийната система, който получава разликата между двете цени от операторите на офшорните вятърни паркове през периоди с високи пазарни цени или съответно изплаща компенсация на инвеститорите, когато цената на пазара на едро падне под референтната цена. Така, например само за три месеца при рекордни цени на пазарите за електроенергия през изминалата зима, между ноември 2021 г. и януари 2022 г. по силата на механизма за договори за разлика, офшорните електроцентрали във Великобритания са върнали към британските данъкоплатци над 130 млн. евро. Според специализирани изчисления във Великобритания годишно този принос би могъл да достигне 11,8 млрд. евро до 2027 г.<sup>4</sup>

Тъй като участниците в търговете за вятърни електроцентрали в морските пространства в световен мащаб все по-често се отказват от финансовата подкрепа, предоставяна от държавата, включването на втори критерий за оценка на офертите с **еднаква или нулева цена на субсидиране** се превръща в обичайна практика. Такъв критерий може да бъде финансова инвестиция в проект за устойчиво развитие на регионите, които са в близост до зоната на строителство на офшорни вятърни електроцентрали.

## Отключване на офшорната вятърна енергия за подобряване на енергийната и климатична сигурност

В контекста на военния конфликт в Украйна и нарастващите рискове за енергийната и климатичната сигурност на Европа възобновяемите енергийни

<sup>4</sup> Lemprieri, M., "CfDs set to pay back £10.5bn a year to consumers by 2027", Current+, March 22, 2022.

източници укрепват енергийната независимост и подобряват устойчивостта на енергийните системи. България трябва да действа сега и да използва поне част от своя 26 ГВт-ов технически потенциал за производство на вятърна енергия в Черно море с помощта на установени технологии, при които турбините се закрепват за дъното на морето. Офшорната вятърна индустрия може да има значителен принос за развитието на крайбрежните общности чрез създаването на висококвалифицирани работни места, формиране на нови технологични клъстери и засилването на местните вериги за доставка на оборудване.

Ето защо е от изключително значение националните стратегически документи да вземат под внима-

ние потенциала на българските морски пространства за прехода към нисковъглеродна енергетика. Европейската стратегия за развитието на този сектор вече е признала ролята на Черно море за декарбонизацията на европейската икономика. Тя също посочва наличието на различни финансови механизми на Европейския зелен пакт, които следва да бъдат приложени, за да се даде първоначален тласък на инвестициите. В този контекст, създаването на специална регулаторна рамка, ще засили интереса на големите технологични компании с доказана експертиза към Черно море и ще осигури необходимата предвидимост за осъществяване на дългосрочни проекти с огромен мащаб и потенциал за трансформиране на българската икономика.