Директиви на Европейския Съюз за Електроенергия и Газ,

Стив Томас,

м. октомври 2005

г., резюме

финансирано от ЕФСКУ

European Federation of Public Service Unions (EPSU)
45 Rue Royale ◆ 1000 Brussels ◆ Belgium
Tel. : 32 2 250 10 80 ◆ Fax : 32 2 250 10 99
E-mail : epsu@epsu.org ◆ Website : www.epsu.org

Въведение

Основната причина за Директивите за Електроенергия и Газ, осъществени през 1996 г. и 1998 г. и ревизирани през 2003 г., беше, че търговията на едро и дребно в тези промишлености могат да се трансформират от монополни структури в конкурентни фирми и така да се стигне до един европейски пазар на елетроенергия и газ (виж Приложението за резюме на условията в Директивите). Интуитивно правдоподобната идея, че един пазар би бил по-ефективен от един монопол, беше хубавата страна на Директивите. Мерките в Директивите, различни от онези, които пряко са насочени към създаване на пазари на едро и дребно, като например разделяне и създаване на браншови регулаторни органи, имат смисъл единствено, ако се създаде конкуренция.
Потребителите, особено домашните, малко се интересуват как са организирани електрическата и газовата индрустрия. Основната им грижа е доставката на електричество да е на приемлива цена и надеждна и, за някои, да се поддържа в екологичен аспект. Изборът на доставчик на енергия не е приятно занимание, а смяната на доставчика не дава по-добро електричество, така че потребителите ще имат интерес от конкуренцията, ако тя означава, че те ще спестят пари. Следователно създаването на пазари на едро и дребно има смисъл за тях единствено, ако новата структура предлага по-евтино електричество и е надеждна поне толкова, колкото и старата система.

Ключовите въпроси, които трябва да си зададем при оценка на Директивите, са:

- Могат ли да бъдат създадени ефективни пазари на електроенергия на едро и дребно?
- Ще бъдат ли предложените цени по-ниски от онези, които би предложила една регулирана монополна структура? и
- Ще бъде ли поддържана надеждността на електрическите и газовите системи?

Този доклад проверява осъществяването на Директивите във всяка от главните страни членки на ЕС и задава следните въпроси:

- Създаден ли е ефективен пазар на едро?
- Домашните потребители сменят ли своя доставчик и какъв опит имат?
- Появила ли се е конкурентна корпоративна структура? и
- Какво е въздействието върху надеждността на енергийните доставки?

За да дадем отговори на тези въпроси, ще разделим страните от ЕС на пет региона:

- Скандинавски страни: Дания, Финландия, Норвегия и Швеция;
- Южна Европа: Италия, Португалия и Испания:
- Централна Западна Европа: Австрия, Белгия, Франция, Германия и Холандия;
- Великобритания; и
- Централна Източна Европа: Република Чехия, Унгария, Полша, Република Словакия и Словения.

От тези региони особено важни са анализите на Северния регион и Великобритания, тъй като тези страни широко се представят като успешни примери за либерализация. По отношение на конкуренцията на пазара на дребно ние концентрираме вниманието си върху домашните потребители. Предполага се, че промишлените консуматори могат да извлекат максимална полза от пазара, а малките потребители вероятно нямат уменията, стимулите и увереността да го експлоатират максимално.

Пазари на едро

За да бъдат от полза пазарите на енергия на едро, значително количество енергия трябва да се продава “на място” или на “спот” цени (например договор, в който цената е индексирана към “спот” цената). От пазарите на електроенергия само Северният пул има достатъчно ликвидност, за да могат енергопроизводителите и търговците на дребно да му се доверят за значителни продажби и покупки (виж Таблица 1). Но инвестициите в региона, с изключение на тези във възобновяеми енергийни източници, които са защитени от пазара, са минимални. Това доведе до драстично покачване на цената на едро през 2002 г. и следващата зима без сняг вероятно ще доведе до ценови върхове и нов недостиг.

Пазарът на едро във Великобритания има проблеми и неговият дял от търговията на електроенергия е съвсем малък. В Южна Европа регулаторните органи в Италия и Испания правят проверки по обвинения в манипулиране на пазара. Единствено Великобритания има пазар на газ, който се счита за достатъчно ликвиден, но дори и тук трудно се събират данни за обеми и цени.

Пазари на дребно

Ако пазарите на едро функционират добре, би трябвало да има малко място за конкуренция на пазарите на дребно: конкуриращите се търговци на дребно ще трябва да плащат същата стандартна такса за разпределение и пренос и ако пазарът на едро е ефективен, всички тези, които го използват, ще плащат почти същата цена. Това означава, че конкуренцията ще бъде в рамките на маржа на търговията на дребно. Както обаче е отбелязано по-горе, пазарите на едро не работят добре и тенденцията към по-голяма интеграция на продажбите на едро и дребно означава, че интегрираните компании ще имат силен стимул да не предоставят електроенергия на спот пазарите, тъй като един ликвиден пазар на едро би дал възможност за откриване на нови фирми за производство на електричество и търговия на дребно. Затова прехвърлянето на потребителите към нов доставчик получава много по-важна роля за налагането на конкуренция в промишлеността, ако пазарите на едро не функционират.

Единствено в Норвегия и Великобритания процентите на смяна на доставчика са 20, т.е. нивото, което Комисията счита за показателно за един здрав пазар на дребно (виж Таблица 2). В Норвегия високото ниво на използване на електричеството в жилищни сгради (за отопление на помещения) предлага на потребителите много стумули да сменят своя доставчик, които не съществуват в други страни.

Във Великобритания пазарите на газ и електричество на дребно успешно са се слели, като всички доставчици за жилищни сгради предлагат газ и електричество на пакетна цена. Въпреки че нивото на прехвърляне към нов доставчик изглежда задоволително, по-внимателна проверка показва, че съществуват сериозни проблеми. Те включват:

- Високи цени за домашните и бедните потребители в сравнение с промишлените консуматори;
- Неетична практика на продажби;
- Висока цена за прехвърляне;
- Логистични проблеми за потребителите, опитващи се да се прехвърлят към нов доставчик;
- Използване на електромери, отчитащи потребителското търсене, вместо електронни електромери;
- Неспособност на малките потребители да открият най-евтиния доставчик, и

- Процесът на прехвърляне изглежда вече достига ниво на застой.

В резултат на тези проблеми домашните потребители са получили нищожна полза от конкуренцията на търговията на дребно, а търговците на дребно прехвърлят своите евтини продажби на едро към промишления пазар и оставят домашните потребители да заплащат скъпи договори.

Корпоративни промени

Няма смисъл да се създават добре организирани пазари на едро и дребно, ако пазарът се държи главно от няколко доминиращи компании. Комисията и повечето страни членки не са показали желание да разрушат пазарната позиция на големите компании и често такива компании са увеличили своята пазарна мощ очевидно заради желанието на техните правителства да им позволят да се развият като национални лидери (виж Таблица 3).

В Северния регион национални компании във Финландия, Норвегия и Швеция се разширяват в други скандинавски страни, но същевременно запазват силна позиция на родните си пазари, а вероятното поглъщане на най-голямата електрическа компания в Дания Елсам от националната газова компания ДОНГ може да означава създаване на национален лидер в Дания.

В Южна Европа, на Иберийския полуостров, Ендеса, ЕДП и Ибердрола са заздравили своите позиции, а компании извън региона почти нямат успех на пазара. В Италия ЕНЕЛ частично е разделена, но си запазва значителна пазарна позиция в енергопроизводство. ЕДФ и Ендеса са придобили важни фирми, като по този начин балансират навлизането на ЕНЕЛ в Испания и Франция.

Всяка от компаниите ЕДФ, Е.ОН и РВЕ е много по-голяма от който и да е от конкурент в Европа. Досега са направени недостатъчно опити да бъдат раздробени тези компании. Електрабел е господстваща в Белгия, а Вербунд има силна позиция в Австрия, която ще бъде заздравена, ако се осъществи желанието на правителството да насърчава по-нататъшни сливания с Вербунд за образуване на Енерги Австрия. В Холандия също има силен процес на концентрация и останалите четири големи компании може би ще се обединят още повече, вероятно, за да образуват холандски национален лидер.

В Централна и Източна Европа картината е смесена. ЕДФ, Е.ОН, РВЕ и ЕНЕЛ силно са навлезли в региона чрез изкупуване на повечето компании, които са били за продан. В Унгария и Република Чехия обаче правителството може да запази доминиращите компании МВМ и СЕЗ като компании с възможности за разширяване в други страни от региона.

По отношение на газта преструктурирането все още е незначително и в повечето страни компаниите, доминиращи отпреди, остават непокътнати. Само във Великобритания Бритиш Газ е преструктуриран и разделен на няколко части и на пазара на дребно, в дейностите по разпределение и пренос са се появили нови играчи от страна на електрическите компании.

Въздействие върху надеждността

В Директивите има поне три сериозни предизвикателства по отношение на надеждността на енергийните доставки:

- Пазарът няма да построи достатъчно централи за производство на електроенергия;
- Компаниите няма да инвестират достатъчно пари в обучение и развойна дейност; и

- Регулирането на стимулите ще насърчи компаниите да намаляват разходите, което ще има неблагоприятен ефект върху дългосрочната надеждност.

Нови централи за производство на електроенергия

Либерализирането на електроенергията се основава на предварителното условие, че пазарните сили ще гарантират наличието на достатъчно производствени мощности, за да се задоволи търсенето. Това изглежда много малко вероятно при дългото време на реализация на поръчката за ново производство и неправдоподобните изгледи компаниите да инвестират милиарди евро на базата на краткосрочни пазарни сигнали. Комисията косвено признава това в Директива 2003, като изисква правителствата да контролират производствените мощности за електроенергия и ако се очаква вероятен недостиг, изисква от тях да възложат построяването на достатъчно нови мощности. Тук съществуват три проблема. Първо, това подкопава пазара: компаниите няма да инвестират в нова електроцентрала, за да се конкурират на един рисков пазар, ако могат да наддават за държавна поръчка, която ще бъде подкрепена с дългосрочен договор за покупка на енергия с малък риск. Второ, на един свободен пазар много потенциални проекти ще се анонсират, но само малка част ще бъдат построени. Една централна власт няма начин да предвиди каква част от потенциалните планове ще бъдат осъществени, така че няма да може да предвиди дали ще има недостиг. Трето, една новопостроена електроцентрала ще се стреми да намали пазарната цена и може да доведе до ранно пенсиониране, като по този начин ще опровергае въздействието на новата производствена мощност.

Обучение и развойна дейност

Електрическата и газовата промишленост разчитат на квалифицирани работници с опит, за да поддържат инфраструктурата, а с текуща развойна дейност да се справят с технологичните предизвикателства пред тях. При старата структура имаше стимул за компаниите да инвестират в обучение и развойна дейност, често съвместни инвестиции, за да задоволят тази нужда. На един конкурентен пазар компаниите, инвестиращи в обучение и развойна дейност, рискуват техните конкуренти да се облагодетелстват от тази инвестиция без каквито и да са разходи за тях. В резултат на този проблем на "гратисчията" разходите за развойна дейност и обучение рязко паднаха във Великобритания. Положението се влошава още повече от големия брой квалифицирани служители, които са били принудени да напуснат индустрията, и от високата възрастова граница в индустрията, където в много компании възрастта на служителите е над 45 години.

Регулиране на стимулите

Регулирането на стимулите позволява на компаниите, които намаляват разходите, да задържат поне част от спестените разходи като печалба. Въпреки че това би могло да доведе до известни намаления на разходите, това също може да насърчи компаниите да правят съкращения на разходите, които да нарушат дългосрочната надеждност. Нестабилността на собствеността в сектора, до която доведе преструктурирането, с честа смяна на собствениците на съоръженията може да насърчи политика на "намаляване и изчезване".

Могат ли да бъдат създадени ефективни пазари на едро?

Естествената реакция на неуспеха да бъдат създадени ефективни пазари на едро и дребно е да се вземат мерки, насочени към създаване на конкуренция, като например подобряване на структурата на пазара и раздробяване на доминиращите компании с цел намаляване на пазарната им мощ. Но ако съществуват принципни причини, поради които не могат да бъдат създадени

ефективни пазари, тези мерки ще дадат обратен ефект. Раздробяването на големите компании просто ще замени големи компании с умения и често дългосрочна перспектива с малки, опортюнистични фирми.

Специфичните свойства на електричеството, много от които са сходни с тези на газта, го отличават от другите стоки и означават, че факторите, даващи възможност на други пазари да функционират за другите стоки, не съществуват за електричеството. Тези специфични свойства включват:

- Невъзможност да се съхранява електричество. Върхови цени и търсене могат да се регулират чрез използване на складове;
- Необходимост предлагането и търсенето винаги да съответстват;
- Липса на заместители. За други стоки заплахата от преминаване към заместители действа като регулатор на проиводителите, цената и наличността.
- Една жизненоважна роля в съвременното общество;
- Електричеството е стандартен продукт. Прехвърлянето към друг доставчик не може да произведе по-добро електричество;
- Въздействие върху околната среда.

Ползите от конкуренцията надвишават ли разходите?

Мълчаливата презумция сред онези, поддържащи конкуренцията в сферата на електроенергията и газта, е, че тази конкуренция е или “безплатна стока”, или разходите са толкова ниски, че ползите от конкуренцията неизбежно надвишават разходите. Опитът показва, че тази презумпция е погрешна.

Най-видната цена на конкуренцията е премията за риска от инвестицията. Построяването на електроцентрала е рисково начинание, докато индустрията е структурирана. На един монополен пазар рискът пада върху потребителите, които плащат, ако разходите на енергопроизводителя са по-високи от предвижданията. В резултат на това инвестицията в една електроцентрала беше слаб риск за собствениците на компанията, произвеждаща електроенергията, и реалният годишен разход за капитал беше около 6-8 %. Във Великобритания дори за електроцентрала с дългосрочен договор за изкупуване на електроенергия действителният разход за капитал е поне 15 %. Ето защо, ако акционерите плащат, когато една инвестиция се провали, то консуматорите винаги плащат по-високите разходи за капитал.

Освен това съществуват и разходи по проектиране и експлоатация на пазара. През 2003 г. във Великобритания Националната Сметна Палата откри, че разходът за развитие и поддържане на НДТЕ през първите пет години възлязъл на 770 милиона британски лири или около 30 британски лири на потребител. Въвеждането на търговия на дребно за малките потребители струва на потребителите около 900 милиона британски лири.

Много малко вероятно е осъществяването на конкуренция чрез подобряване на ефективността и дисциплина при вземане на решения за инвестиции да е толкова резултатно, че да изплати тези допълнителни финансови разходи и разходите по операцията.

Проблеми с Директивите и алтернативи

Директивата е довела поне до пет проблема, които допълненията в Директивата трябва да засегнат:

- Директивата не позволява националните органи да контролират влизането и излизането от пазара и разчита на пазарните сили да гарантират съответствието между предлагането и търсенето. По отношение на секторите на производство на електроенергия и търговия

на едро на газ, Директивата трябва да бъде допълнена с изискване отчетни обществени органи да гарантират договарянето на достатъчен капацитет на производство и достатъчно количество газ.

- Отварянето на енергийния пазар за конкуренция в търговията на дребно за всички потребители прави възможна експлоатацията на малките потребители. Директивите трябва да се допълнят, за да дадат възможност на страните членки да ограничават конкуренцията при търговията на дребно до една трета от пазара съгласно първата Директива за електроенергията.
- Директивата е довела до сериозни съкращения на работни места и загуба на умения в електрическата промишленост. Директивата трябва да се ревизира така, че да възлага на компаниите отговорността да провеждат обучение и да гарантират, че намаляването на разходите няма да е за сметка на условията на труд на работниците.
- Въвеждането на регулиране на стимулите води до риск, при който промишлеността ще бъде експлоатирана за бързи печалби за сметка на дългосрочната надеждност. Необходимо е да се постигне по-добър баланс, който насърчава компаниите да подобряват своята ефективност, но изисква да покажат, че намалението на разходите няма да има отрицателен ефект върху надеждността на системата.
- Липса на демократичност в сектора. Въвеждането на пазарни сили и частна собственост е довело до намаляване на демократичния контрол върху една много важна комунална услуга. Регулаторните органи трябва да бъдат отворени за по-широко участие на представители от всички заинтересовани среди, включително еколози, организации на потребителите и представители на синдикатите.

Table 1 Wholesale electricity markets in the EU

	Nordic	S Europe	C W Europe	UK	C E Europe
Wholesale market	Nord Pool	Italy and Spain	Austria, France, Germany, Netherlands	BETTA	Czech Rep, Poland, Slovenia
Liquidity	~30%	Low in Italy. Compulsory Pool in Spain	Some liquidity in Netherlands (but falling) and Germany	1-2%	1-2%
Market manipulation	A few concerns	Regulators in Italy and Spain investigating market manipulation			
Investment	Little market-driven investment	'Dash for gas'	Little market-driven investment	Feast and famine	Prior overcapacity

Table 2 Retail electricity markets in the EU

	Nordic	S Europe	C W Europe	UK	C E Europe
Residential market open	All countries	Spain only	Open Austria, part of Belgium, Germany and Netherlands	Open	Not open
Switching rate	Norway ~20%, Sweden ~10%, Finland, Denmark < 5%	Negligible	Low	>20%	n/a
Experience	Finland, regulator concerned about lack of price incentives. Sweden regulator concerned about low rate of switching, lack of information and practical difficulties		Little experience yet in Flanders and Netherlands. Switching rates minimal in Germany and Austria	Majority of switchers moving to the most expensive supplier	n/a

Table 3 Corporate changes in the EU electricity sector

	Nordic	S Europe	C W Europe	UK	C E Europe
Dominant companies	DONG (D), Fortum (F), Statkraft (N), Vattenfall	ENEL (I), EDP (P), Endesa (S), Iberdrola	Verbund (A), Electrabel (B), EDF (F), RWE (G), E.ON (G)	EDF, E.ON, RWE, S&SE, Centrica, SP,	CEZ (C), MVM (H), SE/ENEL

	(S)	(S)			(Sk)
Entrants from outside region	E.ON (S)	EDF (I)	Vattenfall (G)	EDF, E.ON, RWE	EDF, ENEL, E.ON, RWE
Changes	Full unbundling of transmission, but consolidation in generation and retail	Unbundling of transmission. Endesa, EDP and Iberdrola consolidating in generation and retail, ENEL still dominant in Italy	Unbundling incomplete. Electrabel, EDF, RWE and E.ON dominant in home markets. Strong concentration in Austria and Netherlands, national champion still possible	Unbundling of transmission and distribution. Further consolidation likely with UK based firms under threat of takeover	CEZ and MVM may become national champions

Appendix 1 The provisions of the 2003 Directives

Most countries adopted the more liberal options within the 1996 Electricity and 1998 Gas Directives, opening their retail market further than was required. By 2001, the Commission was keen to introduce new Directives that accelerated market opening, taking away the less liberal options from the earlier Directives. The new Directives established rules in four areas: production/import; retail supply; transmission and distribution; regulation; and unbundling. The Electricity Directive also had important provisions on security of supply.

Electricity generation

Authorisation would be the rule for new generating capacity although tendering would be allowed for certain special cases. Under authorisation, anyone can build a plant whenever and wherever they want provided it complies with planning law and its specifications, in terms of factors such as safety and the commercial credentials of the company. Capacity need would play no part in whether a plant was authorised.

Retail supply

The new Directives required that all non-residential electricity and gas consumers be allowed to choose their retail suppliers by 2004 and that residential consumers should be allowed retail competition by 2007.

Transmission and distribution

Access to the transmission and distribution networks should be by Regulated Third Party Access. In addition, the tariffs or at least the methodologies for calculating the tariffs had to be approved by a regulatory body.

Unbundling

For integrated companies that were Transmission System Operators (TSOs) or Distribution System Operators (DSOs) a full legal separation between their TSO or DSO activities and their activities in generation or retail was required. This meant that the DSO and the TSO activities had to be carried out by legally separate companies, although an integrated company could still own a TSO or DSO company as well as, say, a generation company.

Regulation

Member states were required to designate a sector regulator that had to have a minimum set of competences, for example, on the setting of network charges. The Directive requires that: ‘National regulatory authorities shall contribute to the development of the internal market’ (Article 23 (12)).

International trade

International trade in electricity assumed a much more prominent role in the new Electricity Directive. For example, Member States were required to report on: ‘any practical measures taken at national level to ensure a sufficient variety of market actors or practical measures taken to enhance interconnection and competition’ (Article 23 (11)).

Security of Supply

If it seemed likely that the market-driven system would not result in sufficient generating capacity being available, Member States could launch a tendering procedure to provide the additional capacity needed. Member states could also use tendering to promote ‘infant’ technologies and to meet environmental objectives.