

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 16.7.2009  
SEK(2009) 980 v konečném znění

## **PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

### **Průvodní dokument**

k revizi směrnice 2004/67 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu

### **Souhrn POSOUZENÍ DOPADŮ**

**{KOM(2009) 363 v konečném znění}**  
**{SEK(2009) 979 v konečném znění}**

## 1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Komise stanovila ve druhém strategickém přezkumu energetické politiky přístup EU k zabezpečení dodávek energie, a to včetně pětibodového **Akčního plán EU pro zabezpečení dodávek energie a jejich solidární využití**<sup>1</sup>. Tento přístup a akční plán pevně podpořily Rada, Parlament a Evropská rada<sup>2</sup>, jakož i zúčastněné strany<sup>3</sup>. Toto posouzení dopadů se týká jednoho prvku akčního plánu – posílení ustanovení týkajících se předcházení krizi a reakce v plynárenství, a zejména revize **směrnice 2004/67** o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu.

Základní myšlenkou směrnice je stejně jako v předchozích a následných směrnicích o vnitřním trhu s plynem, že vnitřní trh s plynem by měl řádně fungovat, být dostatečně flexibilní a disponovat dostatečnou infrastrukturou, aby byl schopen zmírnit většinu případů narušení dodávek plynu. Pro případy narušení dodávek, která trh není schopen zmírnit, stanoví směrnice z roku 2004 rámec nouzových opatření, která jsou slučitelná s vnitřním trhem. Toto společné zaměření na fungování trhu a na případná nouzová opatření je základem politiky v oblasti zabezpečení dodávek plynu v Evropě.

V posledních letech se v oblasti zabezpečení dodávek plynu v Evropě mnohé změnilo. Roste závislost na dovozu a zároveň vzrůstají rizika v oblasti dodávek a tranzitu. Rusko-ukrajinská plynová krize v lednu 2009 způsobila nevídané narušení dodávek plynu do Evropy, jež bylo mnohem větší než kdykoli předtím. Po dobu dvou týdnů zůstalo bez dodávek 30 % dovozu do Evropy. Uvedený případ je v současnosti reálným scénářem narušení dodávek plynu. Situace se mění rovněž v rámci Evropy. Vzhledem k rostoucímu významu toků plynu soustavami na velké vzdálenosti a vývoji na vnitřním trhu s plynem pociťuje rychle krize v oblasti dodávek plynu velká část Evropy, zatímco vnitřní trh skýtá čím dál silnější prostředky, jimiž se zmírňuje narušení dodávek plynu. Roste význam evropského rozměru této problematiky a vyžaduje si odpovídající právní rámec pro zabezpečení dodávek na úrovni EU.

Pro danou oblast se nabízejí dvě hlavní otázky. První otázkou je, zda se flexibilita vnitřního trhu s plynem vyvíjí dostatečně na to, aby byla schopna zmírňovat narušení dodávek plynu, jakým byla například situace v lednu 2009. Jsou zapotřebí aktualizované standardy nebo některé další pobídky? Druhou otázkou je účinnost ujednání pro stav nouze prováděných v současnosti na vnitrostátní, regionální úrovni a úrovni EU, jejich dopad na kapacitu vnitřního trhu s plynem s cílem zmírnit narušení dodávek a jejich účinek v rámci solidarity. Je zapotřebí zajistit lepší organizaci?

Plynová krize v lednu 2009 byla praktickou ukázkou evropského rozměru, jakého nabývají současná narušení dodávek a související reakce. Než byly ruské dodávky plynu opětovně přepraveny přes území Ukrajiny do Evropy, byla díky opatření v rámci Evropy z velké míry zajištěna za chybějící dodávky náhrada. Zároveň tato krize prokázala, že pro

---

<sup>1</sup> KOM(2008) 781, „Druhý strategický přezkum energetické politiky: Akční plán EU pro zabezpečení dodávek energie a jejich solidární využití“.

<sup>2</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. února 2009 o druhém strategickém přezkumu energetické politiky (2008/2239(INI)); závěry Rady ve složení pro energetiku, 19. února 2009 (6692/09); závěry předsednictví, zasedání Evropské rady, 19. března 2009.

<sup>3</sup> Viz zpráva o veřejných konzultacích, příloha 5.

prevenci narušení dodávek jsou v celé Evropě stále zapotřebí investice do infrastruktur (např. do zásobníků, zpětných toků, některých nových propojení) a že další integrace trhu by zlepšila zabezpečení dodávek. Byla nastolena otázka slučitelnosti nouzových opatření členských států s vnitřním trhem. Krize tak potvrdila odůvodněnost obou uvedených otázek.

Kromě rizik v souvislosti s nedostatečnými investicemi do infrastruktury a do dodávek určených pro zmírňování narušení a předcházení krizím existují patrně nedostatky i v oblasti právních předpisů a provádění. Pojmy použité ve směrnici z roku 2004, které upřesňují standardy [bezpečnosti] zabezpečení dodávek a plánování pro stav nouze, nejsou v současných souvislostech dostatečně přesné a účinné. Provádění bylo navíc v rámci EU nerovnoměrné, jak prokázala zpráva o provádění směrnice 2004/67<sup>4</sup>.

Neúčinnými ujednáními v oblasti zabezpečení dodávek plynu v Evropě trpí v konečném důsledku **evropští občané** (kteří jsou odkázáni na plyn pro vaření a vytápění, ať již přímo nebo prostřednictvím dálkového topení; mnozí jsou odkázáni rovněž na výrobu elektřiny z plynu) a **průmysl** (například elektrárenství, odvětví chemických látek a hnojiv). Zatímco náklady na zabezpečení dodávek se běžně promítnou do sazeb, dopady narušení dodávek budou zřejmě mnohem větší. Budou-li i nadále nedostatečně zabezpečena ujednání v oblasti dodávek plynu v Evropě, mohlo by to vést ke značné ztrátě pracovních míst. Mohlo by to rovněž významně ovlivnit i **životní prostředí, klima a udržitelný rozvoj**. V souvislosti s nejistými dodávkami plynu často vyvstává otázka záložních paliv, která mají mnohdy vyšší uhlíkovou intenzitu. Očekávané zastoupení plynu na přechodu k vysoce účinnému nízkouhlíkovému energetickému systému by však mohly omezit pochyby ohledně zabezpečení dodávek, a to zejména v období, než budou obnovitelné zdroje energie konkurenceschopné.

## 2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Zařazení problematiky zabezpečení dodávek energie do článku Lisabonské smlouvy týkajícího se energetiky a schválení druhého strategického přezkumu energetické politiky ukazují na roli EU, která je v souladu s čím dál reálnější existencí vnitřního trhu s energií.

Přijetí třetího balíčku opatření pro vnitřní trh s energií posílí daný trh. V situaci, kdy dochází k integraci vnitrostátních trhů, nebude možné otázky zabezpečení dodávek považovat za vnitrostátní zájem. Z tohoto důvodu by právní základ souvisejících právních předpisů EU neměl být odtržen od pravidel pro vnitřní trh stanovených Smlouvou o EU. Každý návrh by měl – v souladu s právním základem pro vnitřní trh s energií, který pravděpodobně rozšiřuje – vycházet z článku 95. Jedná se o právní základ podobného nástroje, jaký byl přijat v roce 2005 v oblasti elektřiny (směrnice 2005/89/ES).

Žádný členský stát nemůže zajistit dostačující právní rámec ani investice na vnitřním trhu pro zabezpečení dodávek plynu, jedná-li samostatně. Tento cíl může splnit pouze opatření na úrovni celé EU. Žádný členský stát, jedná-li samostatně, nemůže zaručit, že ve všech členských státech jsou zavedena účinná ustanovení, která by řešila stav nouze v případě dodávek plynu. Jednotlivá nekoordinovaná opatření členských států by navíc mohla omezovat další rozvoj vnitřního trhu, vést k diskriminaci, a mohla by dokonce ohrozit zabezpečení dodávek v ostatních členských státech.

---

<sup>4</sup> Hodnotící zpráva z listopadu 2008 o provádění směrnice 2004/67.

### 3. CÍLE INICIATIVY EU: JAKÉ JSOU HLAVNÍ POLITICKÉ CÍLE?

Obecným politickým cílem je zabezpečit v Evropě **odpovídající úroveň připravenosti** na narušení dodávek plynu. Nedostatky, které se projevíly při plynové krizi v roce 2009, je nutno řešit rychle, než nastane další krize.

Tato iniciativa doplňuje třetí balíček opatření pro vnitřní trh, jímž se podporuje transparentnost trhu; usnadňuje přeshraniční obchod a investice a umožňuje větší solidaritu mezi zeměmi EU.

V souvislosti s uvedenými dvěma otázkami existují tyto specifické/operativní cíle:

- i) dosažení dostatečné flexibility vnitřního trhu s plynem na zmírnění největších narušení dodávek tím, že se vytvoří nezbytné pobídky pro investice do infrastruktury a plynu a pro řádné fungování trhu;
- ii) účinná spolupráce při řešení případů stavu nouze v oblasti dodávek plynu v Evropě, kdy existují předem vymezené plány pro stav nouze zahrnující všechny aktéry na úrovni členských států i EU, jež mají řešit narušení dodávek v takovém rozsahu a rozsahu, ke kterému došlo v lednu 2009.

### 4. MOŽNOSTI POLITIKY: JAKÉ MOŽNOSTI BYLY ZVAŽOVÁNY A KTERÉ BYLY POSUZOVÁNY PODROBNĚ?

Bylo zjištěno pět možností:

1. Žádné nové opatření ze strany EU
2. Lepší prosazování směrnice z roku 2004
3. Dobrovolný přístup ze strany odvětví
4. Nová směrnice
5. Nové nařízení.

Základní scénář, tedy žádné nové opatření ze strany EU, může částečně vést ke splnění cílů v příštích letech, a to díky třetímu balíčku opatření pro vnitřní trh s energií, plánu evropské hospodářské obnovy, revizi směrnice Rady (ES) č. 736/96 o povinnosti informovat Komisi o investičních projektech v odvětvích ropy, zemního plynu a elektřiny, programu TEN-E, stávající směrnici z roku 2004 o [bezpečnosti] zabezpečení dodávek zemního plynu a o spolupráci na tvorbě plánu pro stav nouze v návaznosti na lednovou plynovou krizi. Pokud jde o časový harmonogram, vzhledem k tomu, že třetí balíček opatření nebude plně funkční do roku 2011 a že k novému narušení dodávek plynu může dojít kdykoli, spolupráce při plánování rozvoje sítí již byla předem zahájena. Ze strany EU je nicméně zřejmě zapotřebí jasných pokynů a podpory, například v podobě dohody o standardu pro zabezpečení dodávek do infrastruktury, což by mělo regulačním orgánům a provozovatelům přepravních soustav umožnit na úrovni členského státu, regionu nebo EU řešit složité otázky týkající se toho, které dodatečné investice jsou nejvíce smysluplné a kdo by je měl zaplatit. Stávající standardy [bezpečnosti] zabezpečení dodávek ve směrnici z roku 2004 jsou příliš nepřesné.

Pokud jde o možnost 2, zpráva Komise o provádění směrnice 2004 přinesla velmi různorodé výsledky a prokázala nerovnoměrné provádění směrnice. Vzhledem k daným nepřesným standardům a nejasným povinnostem je přísné prosazování směrnice nemožné, a proto možnost 2 „Lepší prosazování směrnice z roku 2004“ nebyla dále rozebírána.

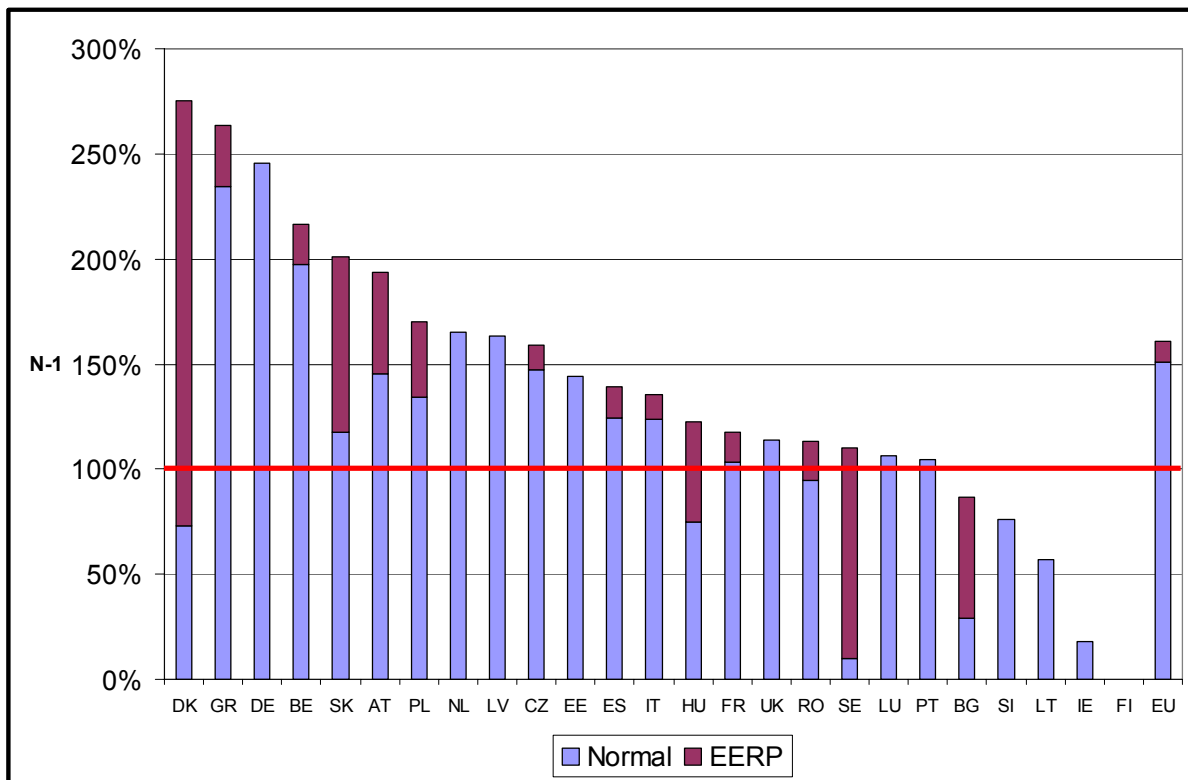
Dobrovolný přístup některých zúčastněných stran zapojených do určitých hledisek zabezpečení dodávek, která nejsou dostatečně zahrnuta do směrnice, si lze představit a některé iniciativy se již i uskutečnily. Nevýhodou dobrovolného přístupu je skutečnost, že spoléhání na tržní síly pro zabezpečení dodávek plynu má své meze. Ustanovení pro případy stavu nouze nelze ponechat trhu. Další nevýhodou je skutečnost, že zapojení všech účastníků nelze zaručit. Mnoho hledisek zabezpečení dodávek závisí na společném úsilí. Je třeba, aby každá činnost odvětví při vývoji standardů následně přešla do závazného nástroje. Z těchto důvodů nebyla možnost 3 dále rozebírána.

Dvě možnosti politiky (4 a 5) zavedou nové prvky: jasné standardy pro zabezpečení dodávek a důvěru v jejich splnění; jasné vymezení plánů pro stav nouze na úrovni členského státu a EU. Tyto dvě možnosti politiky, jakož i možnost „žádné nové opatření ze strany EU“ byly podrobně posouzeny v částech 5 a 6.

**5. POSOUZENÍ DOPADŮ: JAKÉ JSOU HLAVNÍ HOSPODÁŘSKÉ, ENVIRONMENTÁLNÍ A SOCIÁLNÍ DOPADY KAŽDÉ MOŽNOSTI, ZVLÁŠTĚ Z HLEDISKA (VYČÍSLENÝCH/PENĚŽNÍCH) PŘÍNOSŮ A NÁKLADŮ (VČETNĚ ODHADŮ ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE), JINÝCH NÁKLADŮ NA ZAJIŠTĚNÍ SOULADU A NÁKLADŮ VEŘEJNÝCH ADMINISTRATIVNÍCH ORGÁNŮ NA PROVÁDĚNÍ?**

V rámci hospodářského dopadu obou vybraných možností politiky převažují investiční náklady a přínosy vyplývající z provádění standardu N-1 a následných plánů preventivních opatření. Předběžné výpočty N-1 mohou ohodnotit zlepšení infrastruktur a dodávek, jichž může být v rámci Evropy zapotřebí ke snížení rizika nekontrolovatelných narušení dodávek plynu. Způsobilé projekty v rámci plánu evropské hospodářské obnovy, kromě projektů v oblasti zpětného toku (kvůli údajům), byly zařazeny do následujícího grafu:

**PŘEDBĚŽNÝ VÝPOČET N-1 PRO ČLENSKÉ STÁTY**



Pro většinu členských států je hlavní infrastrukturou „1“ ve standardu „N-1“ hlavní dovozní plynovod. V případě Spojeného království, Nizozemska a Dánska je to hlavní zařízení na těžbu. V případě Španělska a Portugalska je to hlavní terminál LNG. Pro mnoho zemí dovozu jsou důležité zásobníky, ovšem obvykle má hlavní dovozní plynovod větší kapacitu než hlavní skladovací zařízení.

Podle tohoto předběžného výpočtu nesplňuje navrhovaný standard N-1 devět členských států. Tyto členské státy se nacházejí v různých situacích a mohou nadnést různá opatření v oblasti zabezpečení dodávek. Lze si tak udělat dobrou představu o nezbytném rozvoji infrastruktury. Mnohé, ne-li většina, nezbytných projektů v oblasti infrastruktury jsou na seznamu způsobilých projektů plánu evropské hospodářské obnovy. Celková podpora z plánu evropské hospodářské obnovy na projekty v oblasti plynárenské infrastruktury činí v období 2 let 1 440 milionů EUR, je tedy v maximální výši 50 % způsobilých projektových nákladů. Z tohoto důvodu by mohlo použití standardu N-1 po celé Evropě znamenat investiční náklady v řádu několika miliard EUR. Pokud by však již byly zahájeny projekty v rámci plánu evropské hospodářské obnovy, dodatečné investiční náklady vyplývající z použití standardu N-1 po celé Evropě by byly nižší.

Došlo by k pozitivní interakci s vnitřním trhem posílením pobídek k investování, vytvořením rovných podmínek týkajících se povinností v oblasti zabezpečení dodávek a jasným vymezením nouzových situací, v nichž by mohly být nastoleny jiné než tržní nástroje. Zlepšení infrastruktury, například v podobě flexibilnějších propojení, by mělo zkvalitnit možnosti obchodu, likviditu a tvorbu cen na vnitřním trhu, jakož i zabezpečení dodávek.

Administrativní náklady pro podniky a veřejné orgány v rámci obou vybraných možností politiky by byly okrajové ve srovnání s investicemi a dalšími náklady.

Pokud jde o pracovní místa, značné využití plynu v průmyslu vede k předpokladu, že v přímém důsledku jakékoli ztráty důvěry v dodávky může dojít k úbytku pracovních míst. Přibližně 25 % plynu se v EU spotřebuje v průmyslu (v oblasti hnojiv, jiných chemických látek atd.).

Pokud jde o životní prostředí, nepřiměřená ustanovení v oblasti zabezpečení dodávek plynu budou vybízet k odklonu *ad hoc* k alternativním palivům. V období, než budou obnovitelné zdroje energie konkurenceschopné, než dojde k nezbytnému vývoji sítě a než bude zachycování a ukládání uhlíku komerčně dostupné, by to pro oblast výroby elektřiny mohlo znamenat větší investice do výroby z uhlí a zachování technologií s vysokými emisemi CO<sub>2</sub>.

#### 6. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ: JAKÁ JE UPŘEDNOSTŇOVANÁ MOŽNOST A NA ZÁKLADĚ JAKÝCH KRITÉRIÍ/ODŮVODNĚNÍ?

Dopady základní možnosti a dvou vybraných možností politiky lze porovnat takto:

Možnost politiky	Účinnost při dosahování cílů	Účinnost	Soudržnost
Žádné nové opatření ze strany EU	Cíl lze částečně splnit díky třetímu balíčku opatření pro vnitřní trh s energií, plánu evropské hospodářské obnovy, programu TEN-E, vědomí potřeby účinné spolupráce pro případ krizí. Problém je ovšem s časovým harmonogramem, neboť třetí balíček opatření nebude plně funkční do roku 2011. Rozvoj sítě by mohl provozovatelům přepravních soustav a regulačním orgánům zkomplikovat rovněž chybějící standard pro zabezpečení dodávek do infrastruktury.	Bude zřejmě třeba podpořit provádění třetího balíčku opatření, zejména prostřednictvím posouzení případných narušení dodávek plynu na úrovni EU a praktických pokynů pro regulační orgány; stávající standardy [bezpečnosti] zabezpečení dodávek ze směrnice z roku 2004 jsou příliš nepřesné.	Není relevantní.
Revize směrnice	Ano	Znamenala by patřičně zacílené, omezené investiční náklady; obdobně náležitě zaměřená ustanovení ze strany účastníků trhu a rovné podmínky; snížilo by se odrazování účastníků trhu od investic v oblasti zabezpečení dodávek, což by znamenalo	Měla by pozitivní účinek na rozvoj a fungování vnitřního trhu s energií; vznikl by pozitivní účinek na životní prostředí, zejména tím, že se sníží neplánovaný odklon k alternativním palivům s vyššími emisemi; vznikl by pozitivní účinek na konkurenceschopnost, na pracovní místa v průmyslu využívajícím plyn a na domácnosti.



		úlevu pro veřejnost a veřejné orgány; znamenala by administrativní zátěž pro veřejné orgány, pokud jde o nouzová ustanovení	
Nové nařízení	Ano	Oproti revizi směrnice je výhodou nařízení jeho rychlejší uplatňování; k závažným narušením dodávek může dojít kdykoli; má rovněž přímější dopad na ustanovení a investice účastníků trhu; bylo by účinnější při dosahování jasných ujednání pro spolupráci v případech stavu nouze, kdy by existovala jasná povinnost ke spolupráci; znamenalo by srovnatelnou administrativní zátěž pro veřejné orgány, pokud jde o nouzová ustanovení.	Pokud by se tohoto nařízení dosáhlo, znamenalo by přímější zapojení veřejných orgánů a účastníků trhu do zabezpečování dodávek plynu v rámci Evropy a dřívější zavedení soustav. Náklady by se příliš nelišily od nákladů v souvislosti s revizí směrnice.

Obě vybrané možnosti politiky by měly ve srovnání s žádným novým opatřením ze strany EU podobné hospodářské, sociální a environmentální dopady. Hlavní rozdíl mezi těmito možnostmi spočívá v rychlosti a účinnosti jejich provádění. Je pravděpodobnější, že nařízení by patrně bylo účinnější (jasně rozděluje povinnosti účastníkům trhu), spravedlivější (rovné podmínky ve vztahu k povinnostem v oblasti zabezpečení dodávek) a mohlo by být rychleji zavedeno a dříve nabýt účinku.

#### 7. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ: JAKÉ JSOU MECHANISMY PRO STANOVENÍ SKUTEČNÝCH NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ PŘI DOSAŽENÍ POŽADOVANÝCH ÚČINKŮ?

Pro vnitřní trh s energií je zaveden systém podávání zpráv a sledování. Úloha Koordinační skupiny pro otázky plynu by se navíc mohla rozšířit, aby zahrnovala i pravidelné sledování a posuzování a vycházela z předpokládaných přezkumů posouzení rizik vypracovaných členskými státy. Hodnocení rizik v oblasti zabezpečení dodávek by měly podpořit analýzy na úrovni EU.