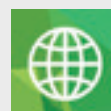


Tematsko izvješće

**Povećanje sigurnosti
opskrbe energijom
razvojem unutarnjeg
energetskog tržišta:
nužni su dodatni napori**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-pošta: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

Print	ISBN 978-92-872-3350-9	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/384094	QJ-AB-15-018-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-3311-0	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/1829	QJ-AB-15-018-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3357-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/488202	QJ-AB-15-018-HR-E

© Europska unija, 2015.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija 1., 2. i 3. te slike u okviru 13. dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće

Povećanje sigurnosti opskrbe energijom razvojem unutarnjeg energetskog tržišta: nužni su dodatni naponi

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim
podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Henri Grethen, a specijalizirano je za rashodovna područja strukturnih politika, prometa i energije. Reviziju je predvodio član Suda Phil Wynn Owen, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Gareth Roberts i ataše u njegovu uredu Katharina Bryan, voditelj odjela Pietro Puricella, voditelj radnog zadatka Erki Must te revizori Jolita Korzunienė, Pekka Ulander, Svetoslav Hristov, Aleksandra Klis-Lemieszonek i Andrew Judge.



Slijeva nadesno: P. Puricella, A. Judge, G. Roberts, J. Korzunienė, P. Ulander, K. Bryan, E. Must, A. Klis-Lemieszonek, P. Wynn Owen, S. Hristov.

Odlomak

Pojmovnik

I – VIII **Sažetak**

1 – 19 **Uvod**

5 – 8 **Sigurnost opskrbe energijom i njezina povezanost s unutarnjim energetske tržištem**

9 – 13 **Pravni okvir unutarnjeg energetskeg tržišta**

14 – 19 **Potrebe za ulaganjima i financijski instrumenti EU-a u području energetske infrastrukture**

20 – 26 **Opseg revizije i revizijski pristup**

27 – 112 **Opažanja**

27 – 71 **Cilj dovršavanja uspostave unutarnjeg energetskeg tržišta do 2014. nije postignut**

30 – 42 **I dalje su prisutni problemi u vezi s provedbom pravnog okvira EU-a za unutarnje energetske tržište**

43 – 54 **Znatne razlike u načinu na koji države članice organiziraju vlastita energetska tržišta mogu nepovoljno utjecati na daljnji razvoj unutarnjeg energetskeg tržišta**

55 – 71 **Iako je ostvaren napredak u pogledu udruživanja različitih tržišta u Europi, stvarni učinci unutarnjeg energetskeg tržišta na cijene još nisu ostvareni**

72 – 98 **Energetska infrastruktura u Europi općenito još ne omogućuje potpunu integraciju tržišta te stoga trenutačno ne jamči stvarnu sigurnost opskrbe energijom**

73 – 81 **Infrastruktura unutar brojnih država članica i među mnogima od njih još nije prikladna za unutarnje energetske tržište**

82 – 87 **Nema sveobuhvatne procjene potreba na razini EU-a koja bi poslužila kao osnova za određivanje prioriteta u pogledu ulaganja u energetske infrastrukturu u EU-u**

88 – 98 **Za razvoj prekogranične infrastrukture nužna je suradnja među susjednim državama članicama**

- 99 – 112 **Financijskom potporom iz proračuna EU-a u području energetske infrastrukture ostvaren je tek malen doprinos u pogledu unutarnjeg energetskeg tržišta i sigurnosti opskrbe energijom**
- 100 – 109 EU raspolaže s nekoliko instrumenata financiranja za potporu projektima za energetske infrastrukturu, ali ni u jednom od njih unutarnje energetske tržište nije glavni cilj
- 110 – 112 Učinak velikog dijela energetske infrastrukture koju je sufinancirao EU na unutarnje energetske tržište tek će se pokazati

113 – 127 **Zaključci i preporuke**

- Prilog I.** — (a) Prosječne maloprodajne cijene električne energije s porezima za kućanstva: 1. tromjesečje 2015. u centima po 1 kWh
(b) Prosječne cijene električne energije bez PDV-a i poreza za koje se ne može zatražiti povrat za industrijske potrošače: 1. tromjesečje 2015. u centima po 1 kWh
- Prilog II.** — Procijenjene nabavne cijene plina u državama članicama EU-a – godišnji prosjek 2014. – u eurima po MWh
- Prilog III.** — Sudjelovanje država članica u radnim skupinama agencije ACER, razdoblje od siječnja 2013. do svibnja 2015.

Odgovori Komisije

Agencija za suradnju energetske regulatora (agencija ACER, engl. *Agency for the Cooperation of Energy Regulators*): agencija EU-a sa sjedištem u Ljubljani osnovana u ožujku 2011. u okviru trećeg paketa energetske propisa s ciljem ostvarenja daljnjeg napretka u pogledu dovršenja uspostave unutarnjeg energetske tržišta za električnu energiju i prirodni plin. Agencija ACER neovisna je europska organizacija koja potiče suradnju među europskim energetske regulatorima.

Desetogodišnji planovi razvoja mreže: planovi za električnu energiju i plin polugodišnji su neobvezujući dokumenti koje objavljuju ENTSO-E i ENTSO-G. Cilj je tih planova povećati informiranost i transparentnost u pogledu ulaganja u prijenosne sustave za električnu energiju i plin.

„Energetski otok“: regija koja je nedovoljno povezana s mrežama za prijenos energije. Slijedom toga, često ovisi o samo jednom vanjskom izvoru ili dobavljaču energije.

Energetski spojni vod: infrastruktura koja omogućuje protok električne energije ili plina među nacionalnim mrežama. Ta je infrastruktura u vlasništvu i pod upravljanjem jednog operatora prijenosnog sustava ili više njih.

Europske mreže operatora prijenosnih sustava za električnu energiju i plin (ENTSO-E/ENTSO-G, engl. *European Networks of Transmission System Operators for Electricity and Gas*): tim su mrežama obuhvaćeni svi operatori prijenosnih sustava za električnu energiju i plin u EU-u i drugi operatori priključeni na njihove mreže, za sve regije i za sva tehnička i tržišna pitanja.

Europski energetske program za oporavak (program EEPR, engl. *European Energy Programme for Recovery*): program uveden krajem 2008. kao odgovor na gospodarsku i financijsku krizu. Njime se osiguravaju financijska sredstva za projekte kojima je cilj povećati pouzdanost opskrbe energijom i smanjiti emisije stakleničkih plinova.

Europski fond za strateška ulaganja (EFSU): cilj je EFSU-a tijekom razdoblja od 2015. do 2017. mobilizirati barem 315 milijardi eura privatnih i javnih dugoročnih ulaganja u cijelom EU-u. EFSU će se uspostaviti u okviru Europske investicijske banke (EIB) u obliku uzajamnog fonda uz neograničeno trajanje u svrhu financiranja rizičnijih dijelova projekata. Dodatni rizik koji EIB snosi nadoknadiće se jamstvom u iznosu do 16 milijardi eura koji se pokriva iz proračuna EU-a. Države članice mogu uplatiti doprinos u EFSU. Iz EFSU-a se mogu financirati projekti od zajedničkog interesa i drugi projekti međusobnog povezivanja. Energetska infrastruktura jedan je od prioriteta toga fonda.

Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI fondovi): zajednički okvir za djelovanje Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF), Europskog socijalnog fonda (ESF), Kohezijskog fonda (KF), Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (ERDF) i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (ERDF).

Instrument za povezivanje Europe (instrument CEF, engl. *Connecting Europe Facility*): instrument kojim se od 2014. pruža financijska potpora za tri sektora – energija, promet te informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT). U ta se tri područja s pomoću Instrumenta za povezivanje Europe utvrđuju prioriteta u pogledu ulaganja koja bi trebala izvršiti u sljedećem desetljeću poput ulaganja u koridore za električnu energiju i plin, obnovljive izvore energije, međusobno povezane koridore za prijenos i ekološki prihvatljivije načine prijenosa te širokopojasne veze velike brzine i digitalne mreže.

Izdvajanje aktivnosti prijenosa: postupak odvajanja aktivnosti prijenosa energije u vertikalno integriranom trgovačkom društvu za energetske usluge od ostalih aktivnosti, poput proizvodnje i distribucije.

Milijarda prostornih metara (bcm, engl. *billion cubic metres*): jedinica obujma plina koja se upotrebljava u proizvodnji i trgovini.

Mrežni kodeksi i smjernice: skup pravila koji se primjenjuje na jedan ili više dijelova energetskeg sektora. Zamišljeni su kao sredstvo za uspostavu unutarnjeg energetskeg tržišta nadogradnjom postojećih nacionalnih pravila za rješavanje prekograničnih problema na sustavan način.

Nacionalna regulatorna tijela: javne organizacije država članica koje provjeravaju postoje li pravila koja omogućuju ravnopravan pristup tržištu, a u nekim državama članicama također određuju veleprodajne i maloprodajne cijene za potrošače. Izrađuju analize koje se koriste za određivanje naknada koje zaračunavaju operatori prijenosnih sustava.

Operator prijenosnog sustava: poslovni subjekt zadužen za prijenos energije u obliku prirodnog plina ili električne energije na nacionalnoj ili regionalnoj razini koji se u tu svrhu koristi uspostavljenom infrastrukturom.

Plan međusobnog povezivanja baltičkog energetskeg tržišta (plan BEMIP, engl. *Baltic Energy Market Interconnection Plan*): regionalna inicijativa potpisana 2009. s ciljem uključivanja Estonije, Latvije i Litve u europska energetska tržišta kako bi se okončao njihov status „energetskih otoka” i liberalizirala njihova energetska tržišta.

Postupak odbora (tzv. *komitologija*): sustav odbora s pomoću kojeg se nadgledaju delegirani akti koje provodi Europska komisija. Odbori su sastavljeni od predstavnika država članica i ovlaštene su za reguliranje određenih delegiranih aspekata sekundarnog zakonodavstva koje je donijelo Vijeće i, kada se primjenjuje postupak suodlučivanja, Europski parlament. Komisija je na čelu sastanaka tih odbora i pruža usluge tajništva.

Projekti od zajedničkog interesa: Komisija je u listopadu 2013. usvojila popis od 248 ključnih projekata za energetskeg infrastrukturu. Postupci izdavanja dozvola za projekte od zajedničkog interesa trebali bi biti brži i učinkovitiji, a regulatorni tretman tih projekata bolji. Potpora tim projektima moguća je i u okviru Instrumenta za povezivanje Europe.

Sigurnost opskrbe energijom: neprekidna dostupnost izvora energije po pristupačnim cijenama, u skladu s definicijom Međunarodne agencije za energiju.

Transeuropska energetska mreža (mreža TEN-E, engl. *Trans-European Energy Network*): cilj je programa TEN-E međusobnim povezivanjem, interoperabilnošću i razvojem transeuropskih mreža za prijenos električne energije i plina uspostaviti unutarnje energetskeg tržište, kao i zajamčiti sigurnost i diversifikaciju opskrbe te promicati održivi razvoj.

Treći paket energetskeg propisa: zakonodavni paket koji se odnosi na energetska tržišta u EU-u. U njemu su propisana glavna pravila za funkcioniranje unutarnjeg energetskeg tržišta, uključujući prekograničnu trgovinu i institucionalni okvir.

Trgovina među poduzećima: poslovna transakcija između dvaju poduzeća poput proizvođača i trgovca na veliko ili trgovca na veliko i trgovca na malo.

Ukapljeni prirodni plin (UPP): prirodni plin ukapljen u tekući oblik radi skladištenja ili prijenosa.

Unutarnje energetskeg tržište: regulatorni i infrastrukturni okvir koji bi trebao omogućiti slobodan protok plina i električne energije te bezgraničnu trgovinu njima na cijelom teritoriju EU-a.

I
Europska unija (EU) u posljednjih je 20 godina razvila sveobuhvatan pristup energetske i klimatske politici. Ta se politika i dalje razvija u kontekstu sve većeg izazova klimatskih promjena, kao i promjena u međunarodnom kontekstu kojim su obuhvaćene političke promjene na granicama EU-a i trgovinski sporazumi s vanjskim partnerima.

II
Sigurnost opskrbe energijom postala je tijekom prošlog desetljeća jedno od glavnih pitanja u Europi. Zabrinutost na razini vlada i javnosti usmjerena je u prvom redu na rizike povezane s ovisnošću o vanjskim izvorima energije, političkom nesigurnošću u državama vanjskih dobavljača i tranzitnim državama te mogućnošću prekida u opskrbi energijom. Također postoji sve više potvrda da dubinske promjene u energetskom sustavu EU-a, u prvom redu raznolikost obrazaca potražnje i sve veća raširenost obnovljivih izvora energije, postavljaju nove izazove u pogledu neprekidne opskrbe krajnjih korisnika energijom po pristupačnim cijenama.

III
EU je donio niz propisa za potporu razvoju unutarnjeg energetskog tržišta. Unutarnje energetsko tržište regulatorni je i infrastrukturni okvir koji bi trebao omogućiti slobodan protok plina i električne energije te bezgraničnu trgovinu njima na cijelom teritoriju EU-a. Jedan od ciljeva najnovijeg zakonodavnog paketa, koji je poznat i kao treći paket energetskih propisa, bio je uspostaviti unutarnje tržište do 2014. Osim toga, iz proračuna EU-a u razdoblju 2007.–2013. za energetsku infrastrukturu izdvojeno je 3,7 milijardi eura, a u razdoblju 2014.–2020. očekuje se dodatan iznos od približno 7,4 milijarde eura.

IV
Cilj revizije koju smo proveli bio je utvrditi jesu li provedba mjera u okviru politike unutarnjeg energetskog tržišta i rashodi EU-a za energetsku infrastrukturu na djelotvoran način ostvarili koristi u pogledu sigurnosti opskrbe energijom.

V

Cilj EU-a o dovršavanju uspostave unutarnjeg energetskeg tržišta do 2014. nije postignut. Energetska infrastruktura u Europi općenito još ne omogućuje potpunu integraciju tržišta te stoga trenutačno ne jamči stvarnu sigurnost opskrbe energijom. Financijskom potporom iz proračuna EU-a u području energetske infrastrukture ostvaren je tek malen doprinos u pogledu unutarnjeg energetskeg tržišta i sigurnosti opskrbe energijom.

VI

I dalje su prisutni problemi u vezi s provedbom pravnog okvira EU-a za unutarnje energetske tržište. Znatne razlike u načinu na koji države članice organiziraju vlastita energetska tržišta mogu nepovoljno utjecati na daljnji razvoj unutarnjeg energetskeg tržišta. Iako je ostvaren napredak u pogledu udruživanja različitih tržišta u Europi, stvarni učinci unutarnjeg energetskeg tržišta na cijene još nisu ostvareni. Preporučujemo sljedeće:

1. preporuka: s obzirom na to da uspostava unutarnjeg energetskeg tržišta još nije dovršena, Komisija bi trebala dovršiti svoje procjene i do kraja 2016. protiv država članica pokrenuti sve potrebne postupke radi utvrđivanja povrede obveze.

2. preporuka:

- (a) države članice trebale bi zajamčiti neovisnost svojih nacionalnih regulatornih tijela i nepostojanje ograničenja u pogledu uloge tih tijela. Nacionalna regulatorna tijela trebala bi raspolagati s dovoljno sredstava za provedbu svojih aktivnosti, pri čemu im se treba omogućiti da punopravno sudjeluju u aktivnostima suradnje na razini EU-a;
- (b) Komisija bi trebala zajamčiti Agenciji za suradnju energetske regulatora (ACER) potrebne ovlasti da od ključnih institucija u državama članicama može dobiti informacije koje su joj potrebne za izvršavanje povjerenih zadaća.

3. preporuka: Komisija bi trebala promicati razvoj transparentnih mehanizama trgovanja plinom i električnom energijom na svim razinama. Time bi se trebalo obuhvatiti pružanje potpore i pomoći pri osnivanju burzi u državama članicama u kojima one trenutačno ne postoje ili u kojima prevladavaju mehanizmi izravne trgovine među poduzećima.

4. preporuka: Komisija bi trebala ubrzati postupak odbora, s ciljem da se mrežni kodeksi za električnu energiju donesu do kraja 2015. Također bi trebala poticati agenciju ACER i europske mreže operatora prijenosnih sustava (ENTSO) da pruže državama članicama potporu u pogledu ranije primjene mrežnih kodeksa u okviru regionalnih inicijativa za suradnju.

5. preporuka: Komisija bi trebala:

- (a) razmisliti o postavljanju ciljeva za međusobno elektroenergetsko povezivanje koji bi se temeljili na tržišnim potrebama, a ne na fiksnim proizvodnim kapacitetima država članica;
- (b) nanovo procijeniti moguće troškove i koristiti ciljnih modela za tržište plina te, s obzirom na nestabilnost potražnje, razmotriti postoje li alternative izgradnji raširene mreže plinovoda, kao što je postavljanje terminala za UPP na strateške lokacije radi opskrbe tržišta jedne države članice ili više njih s pomoću kompatibilnih rješenja unutarnjeg energetskeg tržišta. To bi se trebalo temeljiti na sveobuhvatnoj procjeni potreba na razini EU-a.

VII

Infrastruktura unutar brojnih država članica i među mnogima od njih još nije prikladna za unutarnje energetske tržište. Nema sveobuhvatne procjene potreba na razini EU-a koja bi poslužila kao osnova za određivanje prioriteta u pogledu ulaganja u energetske infrastrukture u EU-u. Za razvoj prekogranične infrastrukture nužna je suradnja među susjednim državama članicama. Preporučujemo sljedeće:

6. preporuka: Komisija bi trebala:

- (a) utvrditi svu prekograničnu energetske infrastrukture koja ima veći potencijal od onoga koji se trenutačno iskorištava za potporu unutarnjem energetskom tržištu, neovisno o tome je li razlog za to što je predmet dugotrajnih bilateralnih ugovora koji onemogućuju pristup trećim stranama ili se ne iskorištavaju njezini tehnički kapaciteti poput promjene smjera toka plina;
- (b) surađivati s dionicima u državama članicama kako bi se povećala mjera u kojoj se takva infrastruktura zapravo neprekidno upotrebljava u korist unutarnjeg energetskog tržišta;
- (c) razmotriti koje bi se koristi ostvarile osnivanjem regionalnih operatora prijenosnih sustava kako bi se učinkovito upravljalo prekograničnim energetskim tokovima i olakšalo ih, uz optimalno iskorištavanje postojeće infrastrukture.

7. preporuka: Komisija bi trebala:

- (a) izraditi sveobuhvatnu procjenu potreba na razini EU-a u pogledu energetske infrastrukture koja bi trebala služiti kao temelj za razvoj unutarnjeg energetskog tržišta i kao referenca za ostale strateške dokumente poput desetogodišnjih planova razvoja mreže;
- (b) kako bi se pružila potpora u pogledu procjene potreba, uspostaviti službu za izradu modela energetskih tržišta, uključujući širok raspon projekcija potražnje, bilo interno ili u agenciji ACER;
- (c) surađivati s Europskom mrežom operatora prijenosnih sustava za električnu energiju (ENTSO-E) i Europskom mrežom operatora prijenosnih sustava za plin (ENTSO-G) na način da procjena potreba služi kao izvor informacija pri planiranju infrastrukture povezane s unutarnjim energetskim tržištem u EU-u, uključujući desetogodišnje planove razvoja mreže.

VIII

EU raspolaže s nekoliko instrumenata financiranja za potporu projektima za energetske infrastrukture, ali ni u jednom od njih unutarnje energetske tržište nije glavni cilj. Energetska infrastruktura koju je sufinancirao EU ima tek djelomičan utjecaj na unutarnje energetske tržište. Preporučujemo sljedeće:

8. preporuka: Komisija bi trebala usavršiti postupke planiranja, posebice u smislu da bi se davanje prednosti projektima od zajedničkog interesa i njihovo financiranje trebalo temeljiti na sveobuhvatnoj procjeni potreba na razini EU-a u pogledu energetske infrastrukture.

9. preporuka: Komisija bi trebala izraditi zakonodavne prijedloge o načinu donošenja vlastitih odluka o tome koji će se projekti za energetske infrastrukture financirati ovisno o pravilnom i trajnom funkcioniranju energetskog tržišta u državama članicama.

01

Europska unija u posljednjih je 20 godina razvila sveobuhvatan pristup energetske i klimatske politici¹. Ta se politika i dalje razvija u kontekstu sve većeg izazova klimatskih promjena, kao i promjena u međunarodnom kontekstu kojim su obuhvaćene političke promjene na granicama EU-a i trgovinski sporazumi s vanjskim partnerima.

02

Pravnu podlogu za razvoj energetske politike na razini EU-a čini članak 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), u kojem stoji da su EU i države članice zajednički nadležni za energetiku. U članku 194. navodi se da su ciljevi energetske politike EU-a:

- (a) zajamčiti funkcioniranje energetskega tržišta;
- (b) zajamčiti sigurnost opskrbe energijom u Uniji;
- (c) promicati energetske učinkovitost i uštedu energije te razvoj novih i obnovljivih oblika energije; te
- (d) promicati međusobno povezivanje energetske mreže.

03

Države članice odlučuju o kombinaciji izvora energije na nacionalnoj razini, kao i o porezima i dodatnim naknadama koje se primjenjuju na plin i električnu energiju te nadgledaju funkcioniranje tržišta električne energije i prirodnog plina unutar svojih granica.

04

Sigurnost opskrbe energijom postala je tijekom prošlog desetljeća jedno od glavnih pitanja u Europi. Zabrinutost na razini vlada i javnosti usmjerena je u prvom redu na rizike povezane s ovisnošću o vanjskim izvorima energije, političkom nesigurnošću u državama vanjskih dobavljača i tranzitnim državama te mogućnošću prekida u opskrbi energijom. Također postoji sve više potvrda da dubinske promjene u energetske sustavu EU-a, u prvom redu raznolikost obrazaca potražnje i sve veća raširenost obnovljivih izvora energije, postavljaju nove izazove u pogledu neprekidne opskrbe krajnjih korisnika energijom po pristupačnim cijenama.

¹ Misli se u prvom redu, ali ne i isključivo, na komunikacije Komisije o energetske politici EU-a objavljene 1995. i 2007., zakonodavne pakete u područjima energetske i klimatske politike za razdoblja do 2020. i 2030. te na nedavnu komunikaciju Komisije o energetske uniji.

Sigurnost opskrbe energijom i njezina povezanost s unutarnjim energetske tržištem

05

Europska komisija dosljedno potiče razvoj unutarnjih tržišta električne energije i prirodnog plina kao temelj sigurnosti opskrbe energijom u Uniji. Unutarnje energetske tržište regulatorni je i infrastrukturni okvir koji bi trebao omogućiti slobodan protok plina i električne energije te bezgraničnu trgovinu njima na cijelom teritoriju EU-a. U najnovijoj komunikaciji Komisije o europskoj strategiji energetske sigurnosti, koja je objavljena 28. svibnja 2014.², Komisija navodi da „Ključ poboljšane energetske sigurnosti leži prije svega u zajedničkom pristupu preko funkcionalnog unutarnjeg tržišta koje funkcionira te u većoj suradnji na regionalnim i europskim razinama, posebno u pogledu koordinacije razvoja mreža i otvaranja tržišta...”

06

Razvojem otvorenih, konkurentnih i potpuno funkcionalnih unutarnjih tržišta za opskrbu električnom energijom i prirodnim plinom mogu se ostvariti koristi u pogledu sigurnosti opskrbe energijom za Uniju u cjelini. Time se otvaraju mogućnosti za veću diversifikaciju opskrbe, ublažavanje rizika lokalne opskrbe, likvidno i fleksibilno trgovanje unutar pojedinačnih država članica i među njima te isplativu opskrbu energijom. Sigurnost opskrbe javno je dobro koje ima svoju cijenu, a ostvarenje tog cilja na najisplativiji način temeljni je cilj energetske politike EU-a.

07

U prosincu 2014. Vijeće Europske unije još jednom je istaknulo da podupire dovršenje uspostave unutarnjeg energetskeg tržišta, naglašavajući da „se moraju poduzeti svi naponi kako bi se hitno postigao cilj potpuno funkcionalnog i povezanog unutarnjeg energetskeg tržišta”³.

08

Kako bi se razvilo unutarnje energetskeg tržište, potrebno je utvrditi pravila funkcioniranja energetskeg tržišta plina i električne energije te se pobrinuti da je za tu svrhu uspostavljena odgovarajuća infrastruktura.

- 2 COM(2014) 330 završna verzija od 28. svibnja 2014., „Europska strategija energetske sigurnosti”.
- 3 Zaključci Vijeća Europske unije od 9. prosinca 2014. sa sastanka Vijeća za promet, telekomunikacije i energetiku.

Pravni okvir unutarnjeg energetskog tržišta

09

Pravila funkcioniranja unutarnjeg energetskog tržišta imaju nekoliko razvojnih faza. Prva je od njih izrada zakonodavnog okvira kojim se utvrđuju načela za razvoj unutarnjih tržišta električne energije i prirodnog plina te regulatorni uvjeti trgovanja energijom. Taj zakonodavni okvir izrađen je u tri „paketa” sekundarnog zakonodavstva EU-a (vidjeti **sliku 1.**).

10

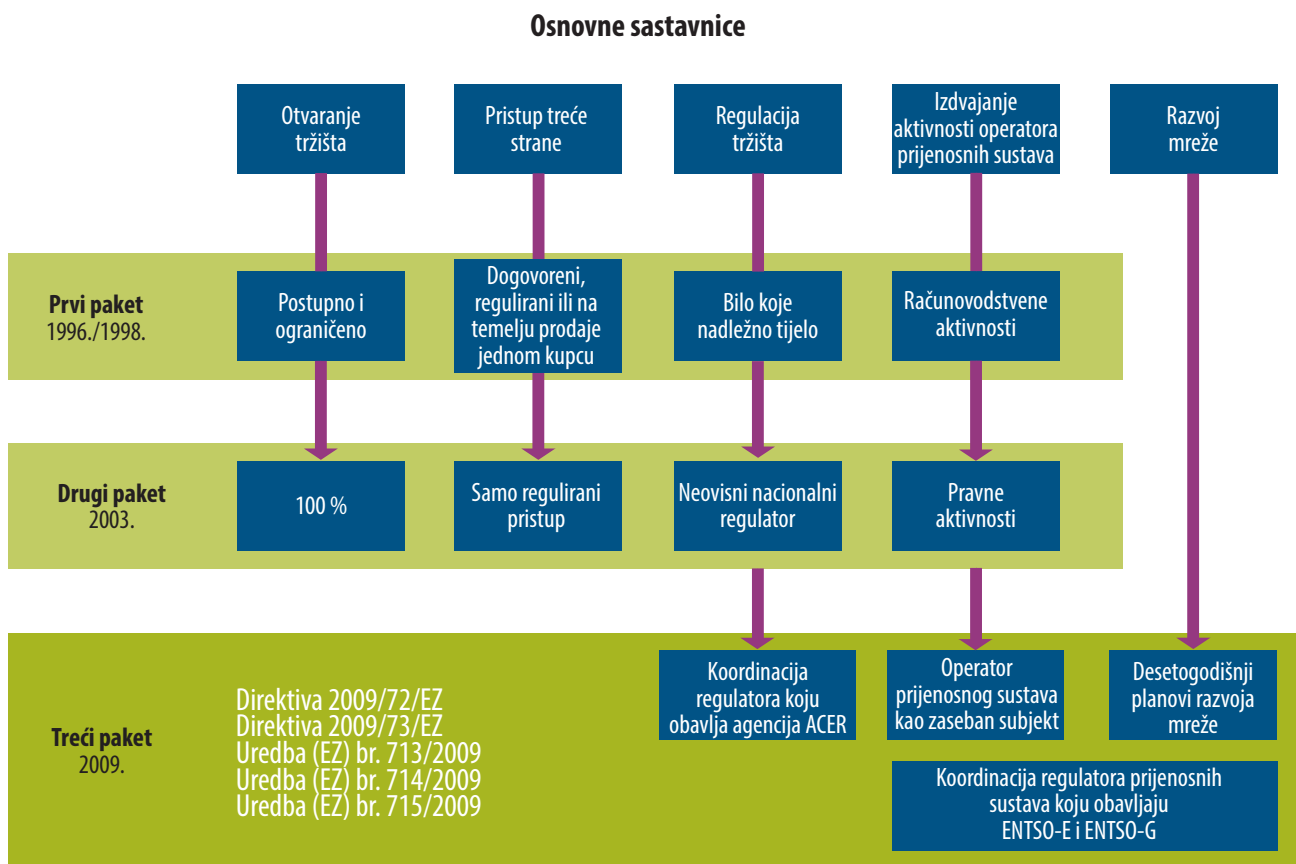
Treći paket energetskih propisa dopunjen je 2011. Uredbom o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog⁴ tržišta energije („uredba REMIT”)⁵. U središtu te uredbe nalaze se pitanja cjelovitosti i zlouporabe tržišta te se njome propisuje praćenje veleprodajnih tržišta energije radi otkrivanja i suzbijanja manipuliranja tržištem. Njezina potpuna provedba trebala bi biti dovršena do travnja 2016.

4 Trgovina na veliko odvija se između uvoznika ili proizvođača energije i pružatelja energetskih usluga koji ih prodaju krajnjim kupcima.

5 Uredba (EU) br. 1227/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije (SL L 326, 8.12.2011., str. 1.).

Slika 1.

Izrada triju paketa energetskih propisa



Izvor: Europski revizorski sud.

11

Također postoje dvije zakonodavne mjere EU-a koje se izravno odnose na sigurnost opskrbe električnom energijom i plinom. Te se mjere temelje na održavanju unutarnjeg energetskeg tržišta u pravilnoj i trajnoj funkciji, čak i u iznimnim okolnostima:

- (a) **Direktiva o opskrbi električnom energijom**⁶ usvojena je 2005. i njome su se države članice obvezale zajamčiti odgovarajuću razinu proizvodnog kapaciteta, odgovarajuću ravnotežu između ponude i potražnje i odgovarajuću razinu međusobne povezanosti s drugim državama članicama; i
- (b) **Uredba o sigurnosti opskrbe prirodnim plinom** usvojena je 2010.⁷ i u njoj su navedeni standardi opskrbe i infrastrukturni standardi te su utvrđene zadaće poduzeća za opskrbu prirodnim plinom, država članica i Komisije u pogledu sprječavanja prekida u opskrbi i reakcije na njih.

12

Tim zakonodavnim okvirom utvrđena su temeljna načela unutarnjeg energetskeg tržišta, ali taj okvir sam po sebi ne daje praktični predložak za energetska tržišta. U tu je svrhu Komisija pokrenula izradu ciljnih modela za tržišta električne energije i plina kako bi se ostvario cilj približavanja cijena⁸. Ti su modeli dodatno razrađeni u suradnji s europskim mrežama operatora prijenosnih sustava i agencijom ACER, kao i predstavnicima energetske industrije te se za njih trenutačno izrađuje okvir smjernica i mrežnih kodeksa u kojem se navode tehnička pravila prema kojima bi ta tržišta trebala funkcionirati:

- (a) **Ciljnim modelom za tržište električne energije** predviđa se povezivanje nacionalnih tržišta u jedinstveno sveeuropsko tržište⁹. Osim što bi se time olakšalo približavanje cijena, povezivanjem tržišta trebao bi se zajamčiti optimalan prekogranični prijenos energije.
- (b) **Ciljnim modelom za tržište plina** promiče se približavanje cijena trgovanjem koje se temelji na plinskim čvorištima¹⁰. Njime se predviđa razvoj ulazno-izlaznih zona i likvidnih virtualnih tržišta.

- 6 Direktiva 2005/89/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe električnom energijom i ulaganja u infrastrukturu (SL L 33, 4.2.2006., str. 22.).
- 7 Uredba (EU) br. 994/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2004/67/EZ (SL L 295, 12.11.2010., str. 1.).
- 8 Dodatne informacije o izradi ciljnih modela dostupne su na: <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/consultation-generation-adequacy-capacity-mechanisms-and-internal-market-electricity>
- 9 Povezivanje tržišta podrazumijeva spajanje zasebnih promptnih tržišta električne energije za dan unaprijed uporabom raspoloživog prekograničnog kapaciteta za prijenos energije. Radi povezivanja tržišta električne energije u Europskoj uniji izrađen je poseban algoritam naziva EUPHEMIA.
- 10 Plinsko čvorište fizičko je ili virtualno tržište na kojem se cijena opskrbe plinom određuje prema potražnji u regiji. Cijene u plinskom čvorištu mijenjaju se na temelju promjenjivog odnosa ponude plina i i potražnje za njim.

Uloge i zadaće glavnih aktera u području energetske politike EU-a

13

U proces razvoja, uspostave i uređenja unutarnjeg energetskeg tržišta uključen je čitav niz javnih i privatnih aktera koji imaju određene uloge i zadaće.

- (a) U okviru **Europske komisije**, za razvoj i provedbu europske energetske politike u smislu članka 194. UFEU-a zadužena je Glavna uprava (GU) za energetiku. U okviru toga dužna je zajamčiti funkcioniranje energetskeg tržišta i sigurnost opskrbe energijom u Uniji te promicati međusobno povezivanje energetskeg mreža. Kad je riječ o unutarnjem energetskeg tržištu, Komisija:
 - (i) predlaže dokumente za predmetnu politiku i zakonodavne mjere prema potrebi;
 - (ii) prati prenošenje paketa energetskeg propisa u nacionalno zakonodavstvo;
 - (iii) usvaja mrežne kodekse u suradnji s državama članicama, u okviru postupka odbora.
- (b) Praćenje energetskeg tržišta trebala bi provoditi **nacionalna regulatorna tijela** koja su potpuno neovisna o vladama država članica. Obveza uspostave nacionalnih regulatornih tijela uvedena je u drugom paketu energetskeg propisa. U trećem paketu propisa njihova je uloga dodatno naglašena.
- (c) **Agencija za suradnju energetskeg regulatora** (agencija ACER) osnovana je u okviru trećeg paketa energetskeg propisa i trebala bi poticati i olakšavati suradnju među nacionalnim regulatornim tijelima. Agencija ACER izrađuje okvirne smjernice na temelju kojih se izrađuju mrežni kodeksi te donosi mišljenja o čitavom nizu pitanja povezanih s energetskeg tržištima. Ona nema izvršne ovlasti pa odluke koje donese nisu izravno obvezujuće za sudionike na tržištu.
- (d) Operatori prijenosnih sustava poslovni su subjekti zaduženi za prijenos energije u obliku prirodnog plina ili električne energije na nacionalnoj ili regionalnoj razini koji se u tu svrhu koriste uspostavljenom infrastrukturom. Očekuje se da međusobno surađuju u okviru **europske mreže operatora prijenosnih sustava za električnu energiju i plin** (ENTSO-E i ENTSO-G). Europske mreže operatora prijenosnih sustava zadužene su za izradu mrežnih kodeksa na temelju okvirnih smjernica agencije ACER i pripremu desetogodišnjih planova razvoja mreže.

Potrebe za ulaganjima i financijski instrumenti EU-a u području energetske infrastrukture

14

Kako bi se u sklopu unutarnjeg energetskeg tržišta mogle ostvariti koristi u pogledu sigurnosti opskrbe energijom, potrebna su ulaganja u energetske infrastrukture. Energetske infrastrukture u EU-u uglavnom financiraju operatori prijenosnih sustava, i to naknadama koje plaćaju potrošači prema načelu „korisnik plaća“. Udio vlastitih sredstava operatora prijenosnih sustava u financiranju infrastrukturnih ulaganja kreće se od samo 20 % troškova projekta pa sve do cjelokupnog troška potrebnog ulaganja. Prema podacima Komisije iz 2011., operatori prijenosnih sustava su u razdoblju 2005.–2009. u energetske infrastrukture ulagali 9,1 milijardu eura godišnje. Taj iznos uključuje 5,8 milijardi eura godišnje za elektroenergetsku infrastrukturu i 3,3 milijarde eura godišnje za plinsku infrastrukturu.

15

Europska investicijska banka (EIB) najveći je nadsudnacionalni davatelj zajmova i jamstava za projekte za energetske infrastrukture u EU-u.

U razdoblju 2007.–2012. EIB je za ulaganja u modernizaciju i razvoj europske elektroenergetske i plinske mreže odobrio zajmove u iznosu od 29,4 milijarde eura¹¹.

16

Energetska infrastruktura također je jedan od prioriteta novoosnovanog **Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU)**¹². U tom se fondu kombinira kapital iz proračuna EU-a s onim iz EIB-a s ciljem poticanja javnih i privatnih ulaganja od najmanje 315 milijardi eura u cijelom EU-u¹³.

17

U odnosu na vlastita ulaganja operatora prijenosnih sustava i financijska sredstva koja osiguravaju EIB i EFSU **proračun EU-a** razmjerno je malen izvor ulaganja u energetske infrastrukture. U razdoblju 2007.–2013. za energetske infrastrukture iz proračuna EU-a izdvojeno je približno 3,7 milijardi eura, a za razdoblje 2014.–2020. predviđene su dodatne 7,4 milijarde eura, kao što je prikazano u **tablici 1.**

- 11 Europska investicijska banka, „Energy Lending Criteria“ (hrv. *Kriteriji za kreditiranje u području energetike*), 23. srpnja 2013.
- 12 Uredba (EU) 2015/1017 Europskog Parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredbi (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013.
- 13 Mišljenje br. 4/2015 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za strateška ulaganja i o izmjeni uredbi (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 (SL 121, 15.4.2015., str. 1.).

Tablica 1.

Sredstva izdvojena za energetske infrastrukture u razdoblju 2007.–2020. (u milijunima eura)

	Sektor	Mreža TEN-E	Program EEPR	Instrument CEF – Energetika	ESI fondovi	Ukupno
2007.–2013.	Električna energija	81	905		498	1 484
	Plin	64	1 363		814	2 241
	UKUPNO	145	2 268		1 312	3 725
2014.–2020.	Električna energija i plin			5 350	2 000 ¹	7 350
UKUPNO 2007.–2020.		145	2 268	5 350	3 312	11 075

1 Okvirna vrijednost koju je revizorskom timu iznijela Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku.

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju podataka iz baza Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i izvješća o provedbi programa EEPR.

18

Sredstva su se dodjeljivala iz nekoliko fondova kojima upravlja Komisija i koji se međusobno razlikuju po razmjernoj veličini, vrstama projekata koji se iz njih financiraju i vrstama financijskih sredstava koja pružaju (vidjeti **tablicu 1.**):

- (a) **Transeuropske energetske mreže** (mreže TEN-E) uspostavljene su 1996.¹⁴ i bile su instrument kojim je upravljala Komisija i iz kojeg se financirala infrastruktura za električnu energiju i prirodni plin. U propisima o mrežama TEN-E iz 2013.¹⁵ utvrđeni su kriteriji za određivanje projekata od zajedničkog interesa;
- (b) **Europski energetska program za oporavak** (program EEPR) uspostavljen je 2009. kako bi se infrastrukturnim ulaganjima potaknulo gospodarstvo EU-a¹⁶. Iz programa EEPR financirao se dogovoreni popis projekata pod izravnim upravljanjem Komisije. Provedba financiranih projekata još je u tijeku, ali potpora iz toga programa više se ne dodjeljuje ni za jedan novi projekt;
- (c) **Instrument za povezivanje Europe** (instrument CEF)¹⁷ uspostavljen je kao izvor ulaganja u području prometa, energetike i telekomunikacija za razdoblje 2014.–2020.¹⁸. Namjena mu je da privuče privatna ulaganja kroz niz instrumenata, uključujući bespovratna sredstva, posebne zajmove, jamstva te dužničke i vlasničke instrumente. Sufinanciranje bespovratnim sredstvima temelji se na otvorenim pozivima na podnošenje prijedloga, a raspodjelom tih sredstava upravlja Izvršna agencija za inovacije i mreže (agencija INEA); te

- (d) financijska sredstva za energetska infrastrukturu dodjeljuju se i iz **europskih strukturnih i investicijskih fondova** (ESI fondovi)¹⁹. Ta vrsta financiranja temelji se na nacionalnim operativnim programima koje je odobrila Komisija.

19

Komisija je 2010. procijenila da je za ulaganja u energetska sektor Europe do 2020. potreban iznos od 1 bilijun eura. Od te bi svote približno 210 milijardi eura bilo potrebno za elektroenergetske i plinske mreže od europske važnosti²⁰. Međunarodna agencija za energiju (IEA) objavila je noviju procjenu da će ukupna ulaganja potrebna za elektroenergetske i plinske mreže tijekom razdoblja 2014.–2035. u EU-u iznositi i do 931 milijarde eura²¹.

- 14 Program TEN-E uspostavljen je sljedećim pravnim aktima: Odluka br. 1364/2006/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o utvrđivanju smjernica za transeuropsku energetska mreže i stavljanju izvan snage Odluke 96/391/EZ i Odluke br. 1229/2003/EZ (SL L 262, 22.9.2006., str. 1.).
- 15 Uredba (EU) br. 347/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2013. o smjernicama za transeuropsku energetska infrastrukturu te stavljanju izvan snage Odluke br. 1364/2006/EZ i izmjeni uredaba (EZ) br. 713/2009, (EZ) br. 714/2009 i (EZ) br. 715/2009 (SL L 115, 25.4.2013., str. 39.) ima za cilj potaknuti pravodoban razvoj i interoperabilnost transeuropskih energetskih mreža (mreža TEN-E).
- 16 Uredba (EZ) br. 663/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavljanju programa za potporu gospodarskom oporavku dodjelom financijske pomoći Zajednice projektima u području energetike (SL L 200, 31.7.2009., str. 31.).
- 17 U skladu s Uredbom (EU) 2015/1017 o Europskom fondu za strateška ulaganja proračunska sredstva za energetska sektor u okviru instrumenta CEF za razdoblje 2014. – 2020. smanjena su za 500 milijuna eura (s 5850 milijuna na 5350 milijuna eura), djelomično kako bi se iz općeg proračuna Unije financirao doprinos EFSU u.
- 18 Uredba (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe, izmjeni Uredbe (EU) br. 913/2010 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 680/2007 i (EZ) br. 67/2010 (SL L 348, 20.12.2013., str. 129.).
- 19 Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o

20

Cilj revizije koju je proveo Sud bio je utvrditi jesu li provedba mjera u okviru politike unutarnjeg energetskog tržišta i rashodi EU-a za energetsku infrastrukturu na djelotvoran način ostvarili koristi u pogledu sigurnosti opskrbe energijom.

21

Osobito smo ispitali:

- o jesu li Komisija i države članice zajamčile provedbu politika **unutarnjeg energetskog tržišta**, čime bi se povećala sigurnost opskrbe energijom;
- o je li **energetska infrastruktura** u Europi prikladna za potpunu integraciju tržišta, čime bi se zajamčila stvarna sigurnost opskrbe energijom; i
- o je li **financijska potpora EU-a** energetskej infrastrukturi djelotvorno doprinijela razvoju unutarnjeg energetskog tržišta.

22

Terenski rad revizora trajao je od sredine 2014. do sredine 2015. godine.

23

U središtu revizije koju smo proveli bili su prijenos plina plinovodima, njegovo pohranjivanje, uključujući i terminale za UPP te prijenos električne energije. Nismo razmatrali proizvodnju energije²², kao ni energetske učinkovitost²³. Isto tako nismo razmatrali ni sustave distribucije energije krajnjim potrošačima, energetske siromaštvo, poreze na energiju, subvencije za energiju, kao ni ciljeve energetske i klimatske politike do 2020. i 2030. godine.

24

Revizijom smo obuhvatili mjere politike i financiranje od 2007. Primijenili smo regionalni pristup i ispitali studije slučaja u šest država članica: Bugarskoj, Estoniji, Litvi, Poljskoj, Španjolskoj i Švedskoj. Analizirali smo regionalna tržišta i stupanj međusobne povezanosti navedenih država članica s njihovim susjedima.

25

U okviru studija slučaja procijenili smo način utvrđivanja potreba za ulaganjima, provedbu načela unutarnjeg energetskog tržišta, aspekte prekogranične suradnje i obrazloženja za prijedloge projekata. Odabrane države omogućile su široku zemljopisnu pokrivenost u različitim dijelovima EU-a. Studijama slučaja obuhvaćeno je 15 primjera posebnih projekata koje je sufinancirao EU. U sklopu revizije svake studije slučaja obavljani su razgovori s dužnicima država članica i EU-a.

26

Također smo, ako je to bilo moguće, zabilježili dobre primjere iz prakse koji se mogu podijeliti s dionicima u ostalim državama članicama.

utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

- 20 COM(2010) 677 završna verzija od 17. studenoga 2010. „Prioriteti energetske infrastrukture do 2020. i nakon toga – nacrt integrirane europske energetske mreže”.
- 21 Međunarodna agencija za energiju, Svjetska investicijska perspektiva 2014. Pariz: OECD/IEA, str. 167.
- 22 O proizvodnji energije riječ je u tematskom izvješću br. 6/2014. „Je li potpora iz fondova kohezijske politike za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora postigla dobre rezultate?” (<http://eca.europa.eu>).
- 23 O potrošnji energije riječ je u tematskom izvješću br. 21/2012. „Isplativost ulaganja kohezijske politike u energetske učinkovitost” (<http://eca.europa.eu>).

Cilj dovršavanja uspostave unutarnjeg energetskeg tržišta do 2014. nije postignut

27

Unutarnje energetske tržište je od 2007. godine u središtu razvoja energetske politike na razini EU-a. U trećem paketu energetske propisa, koji je usvojen 2009., propisano je da se odredbe direktiva o plinu i električnoj energiji moraju prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do 3. ožujka 2011.²⁴. Međutim, taj cilj nije ostvaren u navedenom roku. Osim toga, tri uredbe Komisije iz trećeg paketa energetske propisa usvojene su 2009. godine²⁵.

28

Vijeće je 2011. iznova naglasilo predanost uspostavi unutarnjeg energetskeg tržišta, navodeći da bi ona „trebal[a][...] biti dovršen[a][...] do 2014. kako bi se omogućio slobodan protok plina i električne energije”²⁶. S obzirom na to da taj cilj nije ostvaren ni do prosinca 2014., Vijeće je ponovno potvrdilo „hitnu potrebu za djelotvornom i dosljednom provedbom i primjenom odredbi iz trećeg [...] paketa [energetskih propisa] u svim državama članicama EU-a...”²⁷.

29

Za ostvarenje tog cilja važni su sljedeći elementi:

- provedba regulatornog okvira EU-a za unutarnje energetske tržište;
- usklađivanje fragmentirane mreže lokalnih i nacionalnih tržišta;
- približavanje cijena; i
- raspoloživost odgovarajuće energetske infrastrukture (vidjeti od odlomka 72. nadalje).

- 24 Kada je riječ o električnoj energiji, članak 49. stavak 1. Direktive 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL L 211, 14.8.2009., str. 55.). Kada je riječ o plinu, članak 54. stavak 1. Direktive 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ (SL L 211, 14.8.2009., str. 94.).
- 25 Uredba (EZ) br. 714/2009 o uvjetima za pristup mreži za prekograničnu razmjenu električne energije i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1228/2003. Uredba (EZ) br. 715/2009 o uvjetima za pristup mrežama za transport prirodnog plina i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1775/2005. Uredba (EZ) br. 713/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o osnivanju Agencije za suradnju energetske regulatora.
- 26 Zaključci koje je Europsko vijeće usvojilo 4. veljače 2011.
- 27 Zaključci Vijeća, sastanak Vijeća za promet, telekomunikacije i energetiku, Bruxelles, 9. prosinca 2014.

I dalje su prisutni problemi u vezi s provedbom pravnog okvira EU-a za unutarnje energetske tržište

30

Treći paket energetske propisa sadržava propise koji se izravno primjenjuju i direktive koje treba uključiti u zakonodavni okvir svake države članice. Komisija u tom smislu prati napredak, i to provedbom:

- (a) **provjera prenošenja odredbi**, kojima je cilj provjeriti jesu li države članice ažurirale svoje nacionalno zakonodavstvo kako bi u njega ugradile odredbe iz direktiva²⁸. Ako Komisija smatra da država članica to nije učinila, može pokrenuti postupak radi utvrđivanja povrede obveze na temelju kojega je moguće pokretanje postupka pred Sudom Europske unije;
- (b) **provjera usklađenosti**, kojima se procjenjuje jesu li promjene u praksi u skladu s odredbama direktiva. Kako bi se takva procjena olakšala, Komisija šalje državama članicama zahtjeve kojima od njih traži informacije i pojašnjenja. Navedena razmjena informacija odvija se preko alata pod nazivom „EU-pilots”. Ako Komisija procijeni da promjene u praksi u određenoj državi članici ne odražavaju na pravilan način odredbe direktiva, može pokrenuti formalni postupak radi utvrđivanja povrede obveze, u skladu s člankom 258. UFEU-a.

28 Procjena Komisije temelji se na službenoj dokumentaciji država članica, izvješćima dobavljača, saznanjima službi zaduženih za pojedinačne zemlje te praćenju tržišta posredstvom medijskih kuća, kao i na posebnim zahtjevima koji se upućuju trećim stranama.

31

U **tablici 2.** prikazani su podatci o statusu tih provjera na dan 30. lipnja 2015., uključujući postupke radi utvrđivanja povrede obveza povezanih s trećim paketom energetske propisa. Ta analiza pokazuje da je put do trenutka u kojem će se treći paket energetske propisa moći smatrati potpuno provedenim u državama članicama i dalje dug. Do 30. lipnja 2015.:

- (a) u pogledu **neprenošenja** odredbi trećeg paketa energetske propisa u nacionalno zakonodavstvo, Komisija je smatrala da je potrebno pokrenuti postupke radi utvrđivanja povrede obveze protiv 19 od 28 država članica. Svi ti postupci zaključeni su do 30. lipnja 2015.;
- (b) u pogledu **neusklađenosti** s odredbama trećeg paketa energetske propisa, Komisija je 2013. započela proces u kojem od država članica traži informacije, a u nekoliko je slučajeva pokrenula i postupak radi utvrđivanja povrede obveze:
 - (i) za 10 država članica Komisija je dovršila procjenu i pokrenula postupak radi utvrđivanja povrede obveze u skladu s člankom 258. UFEU-a. Svi ti postupci još su u tijeku;
 - (ii) za 4 države članice Komisija je preko alata „EU-pilots“ zatražila informacije, ali još nije dovršila procjenu; te
 - (iii) za 14 država članica Komisija još nije zatražila informacije.

32

Među odredbe trećeg paketa energetske propisa relevantne za ovu reviziju, u vezi s kojima su kontrolama koje je provela Komisija otkriveni problemi, ubrajaju se:

- funkcioniranje nacionalnih regulatora (vidjeti odlomke 34.–36.);
- funkcioniranje operatora prijenosnih sustava (vidjeti odlomke 37.–42.);
- pitanja povezana s različitim oblicima reguliranja cijena (vidjeti odlomak 64.).

33

Tijekom revizije potvrdili smo postojanje problema u tim područjima, o čemu je više riječi u odlomcima u nastavku.

Tablica 2.

Provjere koje je Komisija provela u pogledu prenošenja odredbi trećeg paketa energetskih propisa u nacionalno zakonodavstvo i usklađenosti s njima na dan 30. lipnja 2015.

	Provjere prenošenja odredbi		Provjere usklađenosti	
	Komisija je dovršila provjeru prenošenja odredbi	Postupak radi utvrđivanja povrede obveze pokrenut je i zaključen	Komisija je pokrenula postupak radi utvrđivanja povrede obveze	Postupak radi utvrđivanja povrede obveze je zaključen
Belgija	√	√	√	nije zaključen
Bugarska	√	√	postupak nije pokrenut	
Češka	√	—	postupak nije pokrenut	
Danska	√	√	postupak nije pokrenut	
Njemačka	√	—	√	nije zaključen
Estonija	√	√	postupak nije pokrenut	
Irska	√	√	postupak nije pokrenut	
Grčka	√	—	postupak nije pokrenut	
Španjolska	√	√	√	nije zaključen
Francuska	√	√	√	nije zaključen
Hrvatska	√	—	√	nije zaključen
Italija	√	—	√	nije zaključen
Cipar	√	√	postupak nije pokrenut	
Latvija	√	—	postupak nije pokrenut	
Litva	√	√	postupak nije pokrenut	
Luksemburg	√	√	√	nije zaključen
Mađarska	√	—	√	nije zaključen
Malta	√	—	postupak nije pokrenut	
Nizozemska	√	√	postupak nije pokrenut	
Austrija	√	√	√	nije zaključen
Poljska	√	√	postupak nije pokrenut	
Portugal	√	—	postupak nije pokrenut	
Rumunjska	√	√	√	nije zaključen
Slovenija	√	√	postupak nije pokrenut	
Slovačka	√	√	postupak nije pokrenut	
Finska	√	√	postupak nije pokrenut	
Švedska	√	√	postupak nije pokrenut	
Ujedinjena Kraljevina	√	√	postupak nije pokrenut	

Napomena:

- „—” znači da postupak radi utvrđivanja povrede obveze nije pokrenut i da ga Komisija, s obzirom na rezultate provjere prenošenja odredbi koja je sada dovršena za sve države članice, neće pokrenuti ni u budućnosti.
- „Postupak nije pokrenut” znači da protiv predmetne države članice nije pokrenut nikakav postupak radi utvrđivanja povrede obveze. Komisija razmatra stanje i možda će u budućnosti pokrenuti postupak radi utvrđivanja povrede obveze.
- „Nije zaključen” znači da je postupak radi utvrđivanja povrede obveze trenutačno u tijeku, ali još nije zaključen.

Izvor: Europski revizorski sud na temelju podataka Komisije.

Energetski regulatori suočavaju se s izazovima pri obavljanju svojih zadaća i na nacionalnoj razini i na razini EU-a

34

Dokazi prikupljeni u sklopu ove revizije upozorili su na sljedeće probleme u radu nacionalnih regulatornih tijela:

- (a) **Neovisnost** regulatornih tijela ključna je kako bi se moglo zajamčiti da ta tijela pravilno obavljaju svoje zadaće. Voditelji regulatornih tijela trebali bi se birati na transparentan način i imati slobodu djelovanja. Ta se načela ponekad ne poštuju, za što se primjeri nalaze u **okviru 1**.
- (b) Predstavnici nekoliko nacionalnih regulatornih tijela naglasili su rizike povezane s **ograničenjima u pogledu uloge tih tijela**. Neke vlade zadržale su za sebe određene regulatorne ovlasti ili su državnim regulatornim tijelima odredile metodologiju za utvrđivanje naknada koje mogu pogodovati određenim sudionicima na tržištu. Vidjeti primjere u **okviru 2**.
- (c) Iako su dužnosti nacionalnih regulatornih tijela jednake za sve države članice, **razina resursa** koji su im dostupni razlikuje se od tijela do tijela. Broj osoba koje rade na pitanjima iz područja energije u nacionalnim regulatornim tijelima koja smo posjetili kretao se od 21 do preko 200. Pojedina nacionalna regulatorna tijela smatraju da raspolažu s dovoljno resursa za rad na svim aspektima energetske tržišta. Međutim, zbog ograničenja resursa, neka nacionalna regulatorna tijela imaju veći kapacitet od drugih za međunarodnu suradnju, koja je ključna za unutarnje energetske tržište (vidjeti odlomak 35.). Vidjeti primjere u **okviru 3**.

Okvir 1.

Problemi koji utječu na neovisnost nacionalnih regulatornih tijela

Bugarska – u razdoblju 2009.–2015. bugarska je vlada nekoliko puta zamijenila predsjednika komisije za energetska i vodnu regulaciju, a samo 2013. čak četiri puta. Neovisna regulatorna tijela dužna su utvrditi energetske naknade s obzirom na osnovicu stvarnih troškova. Međutim, navedena bugarska komisija regulirala je cijene električne energije na način koji je doveo do toga da je tamošnje vodeće trgovačko društvo za energetske usluge, kao javni opskrbljivač, primorano kupovati električnu energiju po visokim cijenama i prodavati je po nižim cijenama, zbog čega se u razdoblju između 2010. i kraja 2014. nagomilao manjak od približno 800 milijuna eura.

Litva – litavski parlament od 2013. ima ovlast da glasovanjem zamjeni voditelja nacionalnog regulatornog tijela ako ne odobri godišnje izvješće o radu energetskog regulatora.

Okvir 2.

Ograničenja u pogledu uloge nacionalnih regulatornih tijela

Španjolska – Ministarstvo industrije, energetike i turizma utvrđuje naknade ili pristojbe za plin i električnu energiju koje operatori prijenosnih sustava zaračunavaju korisnicima infrastrukture za plin i električnu energiju. Nacionalno regulatorno tijelo predlaže metodologiju za sastavne dijelove koji čine samo 1/3 konačnih mrežnih naknada, dok troškovne stavke koje čine preostale 2/3 samostalno utvrđuje španjolska vlada. Slijedom toga postavlja se pitanje ima li tamošnje nacionalno regulatorno tijelo odgovarajuće ovlasti za obavljanje toga dijela svojih regulatornih zadaća.

Litva – U trećem paketu energetske propisa predviđeno je da bi utvrđivanje naknada za prijenos i distribuciju u skladu s transparentnim kriterijima trebalo biti dužnost nacionalnih regulatornih tijela. Međutim, litavska vlada propisuje metodologiju za utvrđivanje naknada za prijenos plina i električne energije, a maloprodajne cijene su regulirane. Slijedom toga, prema preliminarnim izračunima nacionalnog regulatornog tijela dva vodeća trgovačka društva za energetske usluge u državnom vlasništvu kroz naknade će do 2024. prikupiti 167 milijuna eura više nego što bi prikupile da je naknade odredilo nacionalno regulatorno tijelo.

Okvir 3.

Prikladnost resursa nacionalnih regulatornih tijela

Švedska – švedski energetska inspektorat potvrdio je da, sa svojih 100 sektorskih stručnjaka, ima sve potrebne resurse za sudjelovanje u radu agencije ACER, uključujući i ustupanje nacionalnih stručnjaka. Također je potvrdio da su dovršene sve pripreme za provedbu uredbe REMIT, uključujući osiguravanje svih potrebnih resursa za tim koji je za to potreban.

Estonija – Samo 21 od 61 zaposlenika nacionalne agencije za zaštitu tržišnog natjecanja zadužen je za područje energetike. Komisija je u svojim analizama estonskog energetskog tržišta izrazila zabrinutost o tome ima li tamošnje nacionalno regulatorno tijelo dovoljno resursa da na odgovarajući način regulira estonsko tržište energije i isto sudjeluje u aktivnostima suradnje na razini EU-a (vidjeti **prilog III.**).

35

Na razini EU-a ne postoji samo jedan energetska regulator, ali od nacionalnih regulatornih tijela očekuje se da surađuju u okviru agencije ACER (vidjeti odlomak 13.). Budući da energetska tržišta EU-a postaju sve integriranija, rješavanje prekograničnih regulatornih pitanja postaje sve važnije. Agencija ACER trenutačno radi na rješavanju tih pitanja u okviru sustava radnih skupina među kojima su i skupine za električnu energiju, plin, cjelovitost tržišta i praćenje. Iako se takvim pristupom nastoji potaknuti izravna uključenost država članica, u praksi ne sudjeluju sve u jednakoj mjeri pa stoga aktivnije države članice imaju više utjecaja na rad tih skupina. Pojedina nacionalna regulatorna tijela navela su da su resursi ograničeni, i u pogledu specijalista koji su sposobni za interakciju u međunarodnom okruženju i u pogledu sredstava za putne troškove (vidjeti odlomak 34.). U **prilogu III.** prikazani su podatci o sudjelovanju predstavnika država članica u radu radnih skupina agencije ACER.

36

Jedna je od dužnosti agencije ACER analizirati trendove na energetskim tržištima i pružati nacionalnim regulatornim tijelima i institucijama EU-a savjete o predmetnoj politici. Međutim, nema ovlasti kojima bi primorala nacionalna regulatorna tijela ili vlade država članica da joj daju relevantne podatke o energetskom tržištu. Nedostatak podataka ograničava mogućnosti agencije ACER da institucijama EU-a i regulatornim tijelima država članica pruži tržišne analize i savjete o predmetnoj politici.

Izdvajanje aktivnosti iz aktivnosti operatora prijenosnih sustava formalno je provedeno, no to nije u svim slučajevima otvorilo liberalizirana i konkurentna tržišta**37**

Električna energija i plin rijetko se troše na mjestu proizvodnje ili ulaska u zemlju. Kako bi ta silna količina energije došla do potrošača, razvijeni su prijenosni sustavi. Organizacije koje upravljaju tim prijenosnim sustavima nazivaju se, u državama članicama EU-a, operatorima prijenosnih sustava.

38

Postupak odvajanja prijenosa od ostalih aktivnosti kao što su proizvodnja i distribucija energije unutar vertikalno integriranih trgovačkih društava za energetske usluge naziva se izdvajanjem aktivnosti prijenosa. Izdvajanje je započelo s prvim i drugim paketom energetskih propisa. Komisija je potvrdila da su sve države članice formalno prenijele zakonodavstvo iz trećeg paketa energetskih propisa u nacionalno zakonodavstvo, uključujući odredbe koje se odnose na izdvajanje aktivnosti prijenosa (vidjeti odlomak 31.). Na **sllici 2.** opisana je uloga i položaj operatora prijenosnog sustava u trgovini energijom prije i nakon izdvajanja aktivnosti prijenosa.

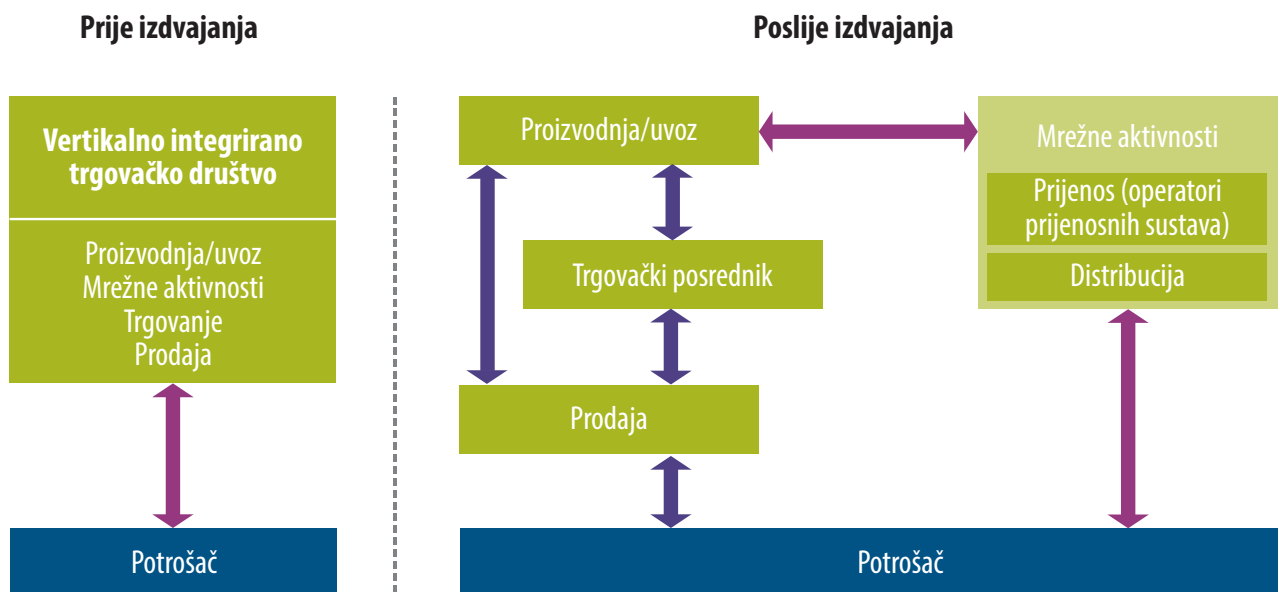
39

Iako su izdvajanje aktivnosti prijenosa i druge mjere za cilj imali stvaranje regulatornih uvjeta za unutarnje energetske tržište, često nije došlo do otvaranja liberaliziranog i konkurentnog tržišta. Razlog je taj što su mnoge vlade i vodeća trgovačka društva za energetske usluge propisima i tehničkim uvjetima nastavili ograničavati pristup do mreže trećim stranama. Primjerice, novim opskrbljivačima na tržištima plina i električne energije potreban je pristup do objekata za

prijenos i skladištenje. Bez toga je pristupa ulazak novih sudionika na nacionalna tržišta električne energije ili plina otežan. Primjerice, vodeće trgovačko društvo za plin u Poljskoj osnovalo je 2010. trgovačko društvo posebne namjene koje nacionalno regulatorno tijelo ne smatra operatorom prijenosnog sustava i koje posjeduje 100 % podzemnih kapaciteta za skladištenje plina u Poljskoj. Takvo stanje nosi rizik da to društvo kćer može ograničiti pristup tržištu novim opskrbljivačima plina u Poljskoj²⁹.

29 Prema podacima objavljenima u nacionalnom izvješću energetskog regulatornog ureda u Poljskoj za 2014., vodeći opskrbljivač plina drži udio od približno 95 % veleprodajnog tržišta plina u Poljskoj.

Slika 2. Trgovina energijom i prijenos energije prije i poslije izdvajanja aktivnosti prijenosa



Tumač oznaka:
 ■ Zasebno društvo ili funkcija
 ■ Potrošač
 ↔ Regulirana interakcija
 ↔ Neregulirana interakcija

Izvor: prezentacija koju je James Matthys-Donnadieu održao 26. kolovoza 2014. u ljetnoj školi „Economics of Electricity Markets“ (hrv. *Ekonomija tržišta električne energije*), Sveučilište u Gentu.

40

Budući da mreže država članica infrastrukturno postaju međusobno sve povezanije, očito je da postoji potreba za snažnijom suradnjom među susjednim operatorima prijenosnih sustava, uključujući koordinirani pristup razvoju infrastrukture, što je osobito važno za sigurnost opskrbe. Kao primjer dobre suradnje može se navesti švedski operator prijenosnog sustava za električnu energiju koji može upravljati mrežama u Norveškoj i Danskoj jer je tako među njima dogovoreno i jer su im mreže tehnički međusobno povezane. Međutim, takva razina suradnje nije rasprostranjena.

41

Sve operatore prijenosnih sustava moraju certificirati njihova nacionalna regulatorna tijela. I Komisija ima ulogu u tom procesu te daje mišljenje o nacrtima odluka koje su izradila nacionalna regulatorna tijela. Pri davanju mišljenja Komisija provjerava raspolaže li operator prijenosnog sustava s dovoljno sredstava i može li neovisno donositi odluke o ulaganjima. I dalje postoji određen broj operatora prijenosnih sustava za koje Komisija nije dovršila certifikaciju³⁰.

42

Na razini EU-a ne postoji samo jedan operator prijenosnog sustava. Operatori prijenosnih sustava međusobno surađuju u okviru mreža ENTSO-E i ENTSO-G. Razina sudjelovanja nacionalnih operatora prijenosnih sustava u aktivnostima mreža ENTSO razlikuje se od operatora do operatora te se zato javlja rizik da sva tehnička rješenja koja se razvijaju budu pogodnija za zainteresirane strane koje su najaktivnije.

30 Do 1. lipnja 2015. Komisija je izdala 109 mišljenja. Sedam operatora prijenosnih sustava za plin i tri za električnu energiju još čekaju certifikaciju: operatori prijenosnih sustava za plin u Estoniji, Latviji, Finskoj, Italiji, Mađarskoj, Belgiji (ponovna certifikacija) i Ujedinjenoj Kraljevini (ponovna certifikacija) te operatori prijenosnih sustava za električnu energiju za Mađarsku, baltički kabel između Švedske i Njemačke te Italiju (ponovna certifikacija).

Znatne razlike u načinu na koji države članice organiziraju vlastita energetska tržišta mogu nepovoljno utjecati na daljnji razvoj unutarnjeg energetskeg tržišta

43

Komisija je ocijenila napredak ostvaren u pogledu unutarnjeg energetskeg tržišta energije i zaključila da za energetska tržišta postoji 28 različitih nacionalnih pravnih okvira³¹. Stoga EU, umjesto unutarnjeg energetskeg tržišta, ima fragmentiranu mrežu lokalnih, nacionalnih i regionalnih tržišta. Središnji je izazov za daljnji razvoj unutarnjeg energetskeg tržišta pronaći način za zajedničko funkcioniranje tih tržišta. To je velik izazov jer:

- u EU-u se i dalje koristi nekoliko različitih mehanizama trgovanja;
- na energetska tržišta utječu različite intervencije;
- izrada i primjena mrežnih kodeksa i dalje je izazov; te
- različita tržišta imaju različitu razinu cjelovitosti i transparentnosti.

U EU-u i dalje postoji nekoliko različitih mehanizama trgovanja

44

Trećim paketom energetske propisa nije propisano koje bi posebne mehanizme trgovanja trebalo uvesti na razini cijelog EU-a. U praksi trgovanje plinom i električnom energijom odvija se na niz različitih načina (vidjeti odlo-mak 60.). Likvidnost, transparentnost i otvorenost za sudionike obilježja su tržišta koja djelotvorno doprinose unu-tarnjem tržištu. Tijekom revizije uočili smo najmanje četiri različita mehanizma trgovanja u kojima su ta obilježja prisutna u različitim mjerama, kao što je prikazano u **tablici 3**.

Na nacionalna energetska tržišta utječu državne intervencije usmjerene na ostvarivanje ciljeva drugih nacionalnih politika ili politika EU-a

45

Energetska politika usko je povezana s mnogim drugim područjima politike na nacionalnoj razini i razini EU-a, kao što su opsežnije politike u području gospodarstva, klimatskih promjena, industrije, inovacija ili tržišta rada. Mjere za provedbu tih politika mogu utjecati na funkcioniranje tržišta energije, primjerice utjecajem na odabir određenih izvora energije ili pružanjem posebnih potpora za samo jedan oblik. Politike o kojima je riječ mogu biti potpuno racionalne na razini jedne države članice, primjerice u vidu potpore autohtonim izvorima energije, čime se u predmetnoj državi članici može doprinijeti percepciji unutardržavne energetske sigurnosti, ali na razini cijeloga unutar-njeg energetskeg tržišta mogu dovesti do narušavanja tržišta i cijena.

31 COM (2015) 80 završna verzija od 25. veljače 2015. „Okvirna strategija za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom”.

Tablica 3.

Utvrđeni mehanizmi trgovanja energijom

	Likvidnost	Transparen- tnost	Otvorenost za sudionike	Primjer iz studija slučaja obuhvaćenih revizijom
<p>Regionalne burze</p> <p>Ta tržišta dobivaju potporu iz dugoročnih financijskih instrumenata za zaštitu od rizika, obuhvaćaju nekoliko zemalja i cilj im je stvaranje područja slobodnog protoka energije. Obično su vrlo likvidna i posluju na temelju dobre volje sudionika na tržištu.</p>	✓	✓	✓	Zajednička burza za električnu energiju u nordijskoj i baltičkoj regiji.
<p>Izravna trgovina među poduzećima</p> <p>Ti mehanizmi obuhvaćaju trgovinu između proizvođača energije i njegovih kupaca. Ugovori za njih obično se sklapaju na duže vrijeme i nisu transparentni jer se uvjeti trgovine ne daju na uvid drugim sudionicima na tržištu. Stoga je teško odrediti referentne cijene plina i električne energije na području određenog tržišta.</p>	X	X	✓	U Bugarskoj se tijekom razdoblja provedbe revizije na ovaj način trgovalo sa 100 % plina i električne energije. U Španjolskoj do 2014. nije bilo cjelovitog i organiziranog tržišta plina. U 2013. se s približno 66 % plina trgovalo preko terminala za UPP na temelju bilateralnih ugovora. Nacionalno regulatorno tijelo naišlo je na poteškoće pri dobivanju objektivnih podataka o cijenama plina.
<p>Ograničene burze</p> <p>Osnivaju se na inicijativu ili nalog vladu država članica. Obveza trgovanja na takvim burzama može značiti da se ponuđene cijene ne temelje u cijelosti na dinamici ponude i potražnje.</p>	✓	✓	X	U Poljskoj se 2013. 50 % električne energije prodalo na burzi, a ostatak izravnom trgovinom među poduzećima. Trgovanje na poljskoj energetske burzi pokrenula je skupina trgovaca, ali kasnije su ga podržala nacionalna nadležna tijela koja su obvezala proizvođače električne energije na prodaju najmanje 70 % proizvedene energije na burzi.
<p>Tržišta količinskih viškova</p> <p>Uglavnom postoje u sektoru plina. Te burze djeluju u okolnostima u kojima tržište uglavnom regulira ili na njemu dominira jedan veliki dobavljač. Stoga trgovanje na tom tržištu, iako je transparentno, ne odražava dinamiku cijena na tržištu u cjelini.</p>	✓	X	X	Na poljskoj burzi za plin nude se opcije kupnje plina čija je cijena više od 20 % niža od reguliranih veleprodajnih cijena.

Izvor: Europski revizorski sud.

Opazanja

46

Komisija je svjesna utjecaja koje te intervencije mogu imati na funkcioniranje energetske tržišta. Međutim, raspolaže malobrojnim mogućnostima da ih ograniči, čak i u slučajevima u kojima to želi. Komisija je iznijela svoje stajalište u smjernicama o državnim potporama u području energije³² i u pojašnjenjima uz pakete energetske propisa. Glavne točke koje Komisija zagovara i koje su relevantne za ovu reviziju su sljedeće:

- o reguliranje veleprodajnih cijena ne bi trebalo biti dopušteno³³; te
- o regulirane maloprodajne cijene trebale bi biti utvrđene na razini koja bi omogućila konkurentne ponude. Trošak komponente za električnu energiju u reguliranim cijenama ne bi trebao biti ispod prosječne veleprodajne cijene na određenom tržištu³⁴.

Usvajanje mrežnih kodeksa i smjernica osobito je sporo kad je riječ o električnoj energiji

47

Mrežni kodeksi tehnička su pravila kojima se želi pružiti osnova za tehničku interoperabilnost među prijenosnim sustavima električne energije i plina u EU-u. U tim kodeksima utvrđeni su zajednički tehnički standardi kojima bi se trebao zajamčiti slobodan protok energije preko granica. U njima se iznose dodatne pojedinosti povrh zakonodavnog okvira za energetska tržišta kako bi se zajamčio zajednički obrazac provedbe paketa energetske propisa. Mrežni kodeksi, kad se u potpunosti primijene, mogli bi omogućiti smanjenje broja mehanizama trgovanja i uspostaviti potrebne uvjete kako bi se zajamčila integracija kompatibilnih tržišta. Posebno važnu ulogu u tom procesu ima agencija ACER, koja razvija okvirne smjernice i ocjenjuje kodekse koje su izradile mreže ENTSO

prije njihova slanja Komisiji. Komisija je nadležna za usvajanje konačnog teksta kodeksa i za koordinaciju postupka odbora u okviru kojega se kodeksi formalno usvajaju.

48

Trenutačno se trgovina energijom odvija unutar pojedinih država članica i među njima čak i bez potpuno dogovorenih i donesenih mrežnih kodeksa. Međutim, dovršetak tog procesa bio bi važan korak u razvoju unutarnjeg energetske tržišta koje pravilno funkcionira.

49

Kao što je prikazano u **tablici 4.**, dogovaranje kodeksa pokazalo se dugotrajnim i teškim procesom. Do 30. lipnja 2015.:

- o kad je riječ o plinu, postignut je određen napredak s obzirom na to da su donesena četiri od pet kodeksa, dok se o jednom još pregovaralo;
- o s druge strane, u sektoru električne energije nije donesen nijedan od jedanaest kodeksa. Čak i nakon što je agencija ACER podnijela dokumentaciju Komisiji, donošenje mrežnih kodeksa u postupku odbora osjetno kasni. Od devet kodeksa koji su poslani Komisiji, postupak odbora pokrenut je za svega njih pet.

32 Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014.–2020., (2014/C 200/01).

33 Kriteriji koji se moraju ispuniti pri reguliranju cijena kako bi se uskladili s zakonodavstvom EU-a nedavno su potvrđeni u presudi Suda Europske unije izrečenoj 10. rujna 2015. u predmetu o povredi obveze protiv Poljske u vezi s reguliranim cijenama plina za kupce izvan kategorije kućanstava (C-36/14).

34 Dokumenti Komisije o cijenama i troškovima energije u Europi SWD(2014) 19 završna verzija i SWD(2014) 20 završna verzija.

Tablica 4.

Proces izrade mrežnih kodeksa

		Okvirne smjernice koje je donijela agencija ACER	Završetak izrade kodeksa u okviru mreža ENTSO-G i ENTSO-E	Završne preporuke agencije ACER	Početak postupka odbora	Kodeks objavljen u Službenom listu EU-a
Plin	Mehanizmi za dodjelu kapaciteta	3. tromjesečje 2011.	3. tromjesečje 2012.	4. tromjesečje 2012.	1. tromjesečje 2013.	4. tromjesečje 2013.
	Postupci za upravljanje preopterećenjima	—	—	—	1. tromjesečje 2012.	3. tromjesečje 2012.
	Sustavi za uravnoteženje plina i prijenosni sustavi	4. tromjesečje 2011.	1. tromjesečje 2013.	1. tromjesečje 2013.	3. tromjesečje 2013.	1. tromjesečje 2014.
	Pravila interoperabilnosti i razmjene podataka	3. tromjesečje 2012.	4. tromjesečje 2013.	1. tromjesečje 2014.	3. tromjesečje 2014.	2. tromjesečje 2015.
	Usklađene strukture naknada za prijenos	4. tromjesečje 2013.				
Električna energija	Dodjela kapaciteta i upravljanje preopterećenjima	2. tromjesečje 2011.	3. tromjesečje 2012.	1. tromjesečje 2013.	3. tromjesečje 2014.	
	Terminska dodjela kapaciteta		3. tromjesečje 2013.	2. tromjesečje 2014.	2. tromjesečje 2015.	
	Povezivanje proizvodnih kapaciteta		2. tromjesečje 2012.	1. tromjesečje 2013.	1. tromjesečje 2015.	
	Povezivanje potražnje	2. tromjesečje 2011.	4. tromjesečje 2012.	1. tromjesečje 2013.	2. tromjesečje 2015.	
	Povezivanje istosmjerne visokonaponske struje		2. tromjesečje 2014.	3. tromjesečje 2014.	2. tromjesečje 2015.	
	Operativna sigurnost		1. tromjesečje 2013.	4. tromjesečje 2013.		
	Operativno planiranje i izrada rasporeda		1. tromjesečje 2013.	4. tromjesečje 2013.		
	Kontrola učestalosti opterećenja i pričuve	4. tromjesečje 2011.	2. tromjesečje 2013.	3. tromjesečje 2013.		
	Operativno osposobljavanje					
	Obveze i operativni postupci u hitnim slučajevima		1. tromjesečje 2015.	2. tromjesečje 2015.		
Uravnoteženje	3. tromjesečje 2012.	4. tromjesečje 2013.				

Napomena: proces donošenja postupaka za upravljanje preopterećenjem plinske mreže nije bio isti kao za ostale mrežne kodekse. Takvi su postupci već uspostavljeni u sklopu trećeg paketa energetske propisa, odnosno u Uredbi (EZ) br. 715/2009 i naknadno ažurirani 2012. u okviru postupka odbora.

Izvor: Europski revizorski sud na temelju podataka iz agencije ACER.

50

Revizijom smo utvrdili četiri razloga zašto je taj proces bio spor:

- (a) **nedostatno zamijećene potrebe** na tržištima koja već funkcioniraju na odgovarajući način. Dionici na takvim tržištima nerado prelaze na novi skup tehničkih pravila te se koristi koje bi se ostvarile u pogledu integriranih europskih tržišta ne smatraju prioritetima. Primjerice, na zajedničkoj nordijskoj i baltičkoj burzi električne energije za trgovanje tijekom dana isporuke koristi se mehanizam ELBAS³⁵ koji nije tehnički usklađen s platformama za trgovanje tijekom dana isporuke koje postoje u središnjoj Europi. Nordijske i baltičke države članice nerado su pristale na zajedničko europsko rješenje koje se razlikuje od ELBAS-a. Slijedom toga pokrenuta je rasprava o tome koji sustav upotrebljavati na razini čitave Europe, zbog čega se kasni s povezivanjem tržišta;
- (b) u trećem paketu energetskih propisa **nema dovoljno jasnih rokova** ili vremenskog okvira za pripremu, donošenje ili primjenu mrežnih kodeksa;
- (c) izrada kodeksa u suradnji europskih mreža operatora prijenosnih sustava i agencije ACER **složen je proces**. Odluke o izradi mrežnih kodeksa donose se većinom glasova operatora prijenosnih sustava okupljenih u mrežama ENTSO i nacionalnih regulatornih tijela koje okuplja agencija ACER. To je problematično jer mreže ENTSO, iako su europska tijela koja rade na razvoju unutarnjeg energetskog tržišta, također predstavljaju interese pojedinačnih članova koje okupljaju. Stoga su mogući sukobi interesa među sudionicima i može doći do toga da se rješenja dogovaraju po načelu najmanjeg zajedničkog nazivnika, što ne omogućuje optimalno povezivanje tržišta;

- (d) osobito kad je riječ o električnoj energiji, **Komisija nije pravodobno pokrenula i vodila postupak odbora**.

51

Ranija primjena mrežnih kodeksa zabilježena je u ograničenom broju slučajeva. Radi ranije primjene dvaju mrežnih kodeksa operatori prijenosnih sustava i nacionalna regulatorna tijela iz pojedinih država članica pokrenuli su regionalne inicijative: od 2012. godine sedam država članica surađuje na ranijoj primjeni kodeksa o mehanizmima za dodjelu kapaciteta za plin³⁶.

Različiti mehanizmi trgovanja imaju različitu razinu cjelovitosti i transparentnosti

52

U skladu s načelima unutarnjeg energetskog tržišta energijom se treba trgovati na transparentnim tržištima koja se temelje na pravilima. Kao što je rečeno u prethodnom dijelu teksta, različiti mehanizmi trgovanja razlikuju se po stupnju transparentnosti (vidjeti odlomak 44.). Upravo je u tom kontekstu 2011. godine usvojena Uredba EU-a³⁷ o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije (vidjeti **okvir 4.**).

35 Više pojedinosti o mehanizmu ELBAS dostupno je na: <http://www.nordpoolspot.com/TAS/Intraday-market-Elbas/>.

36 Češka, Španjolska, Francuska, Mađarska, Poljska, Portugal i Rumunjska.

Uredba REMIT i agencija ACER

Uredba REMIT, koju provodi agencija ACER, sustav je za praćenje veleprodajnih tržišta energije u Europi te je agenciji ACER donijela bitne nove zadaće povrh onih koje su joj dodijeljene u sklopu trećeg paketa energetske propisa. Agenciji ACER za to je bila potrebna nova infrastruktura IT-a, alati za praćenje i specijalizirani stručnjaci.

- o **Faza provedbe** započela je usvajanjem uredbe i dovršena je stupanjem na snagu pravila o prikupljanju podataka. Agencija ACER utvrdila je metodologiju, postupke i alate IT-a za praćenje veleprodajnih tržišta energije, uključujući u vezi s razmjenom podataka s nacionalnim regulatornim tijelima i drugim nadležnim tijelima na nacionalnoj razini i razini EU-a.
- o U **operativnoj fazi** agencija ACER prikuplja i analizira podatke u četiri koraka: nadgledanje, predistraga anomalija, istraga slučaja i provedba potrebnih mjera. Agencija ACER prikuplja podatke izravno od sudionika na tržištu i trećih strana.

53

Agencija ACER i regulatorna tijela iz četiri od šest država članica posjećenih u sklopu revizije izjavili su da nisu u potpunosti pripremljeni za provedbu uredbe REMIT. Jedno nacionalno regulatorno tijelo (u Bugarskoj) navelo je da se uredba REMIT ne može primijeniti jer u toj zemlji trenutačno ne postoji burza energije.

54

Burze koje dobro funkcioniraju imaju unutarnje mehanizme za transparentnost koji su namijenjeni sprječavanju manipulacija tržištem. Te službe mogu pružati podatke agenciji ACER i regulatornim tijelima u okviru uredbe REMIT. Za manje transparentne mehanizme trgovanja, poput izravne trgovine među poduzećima i tržišta količinskih viškova, i dalje nema funkcionalnih mehanizama nadgledanja. Slijedom toga, čak i nakon što uredba REMIT u potpunosti stupi na snagu, i dalje prijete opasnost od manipuliranja tržištem i neredovite razmjene informacija.

Iako je ostvaren napredak u pogledu udruživanja različitih tržišta u Europi, stvarni učinci unutarnjeg energetskog tržišta na cijene još nisu ostvareni

55

U trećem paketu energetske propisa tržištima električne energije i plina pristupa se na sličan način. Isto tako su modeli koji su izrađeni za ta dva tržišta slični jer predviđaju pristup energiji iz više izvora i postojanje cjenovne konkurencije u svakom tržišnom području (vidjeti odlomak 12.).

56

Za usporedbu razine cijena energije u različitim državama članicama trebale bi se koristiti veleprodajne, a ne maloprodajne cijene jer maloprodajne cijene uključuju poreze, druge dodatne naknade i popuste koji se razlikuju među državama članicama. Prosječne cijene koje plaćaju kućanstva i industrijski kupci znatno se razlikuju od veleprodajnih cijena, vidjeti **prilog I**.

57

Jedan od pokazatelja funkcionalnoga unutarnjeg energetskog tržišta bile bi relativno male razlike u veleprodajnim cijenama energije među susjednim zemljama i unutar regija. Znatne razlike u veleprodajnim cijenama upozorile bi na to da se ekonomske dobiti koje bi otvorena tržišta i kapaciteti međusobne povezanosti mogli donijeti trenutačno ne ostvaruju.

58

Veleprodajne i maloprodajne cijene energije u nekim su državama članicama regulirane i to može utjecati na razliku u cijenama među državama članicama (vidjeti odlomke 45. i 46.).

59

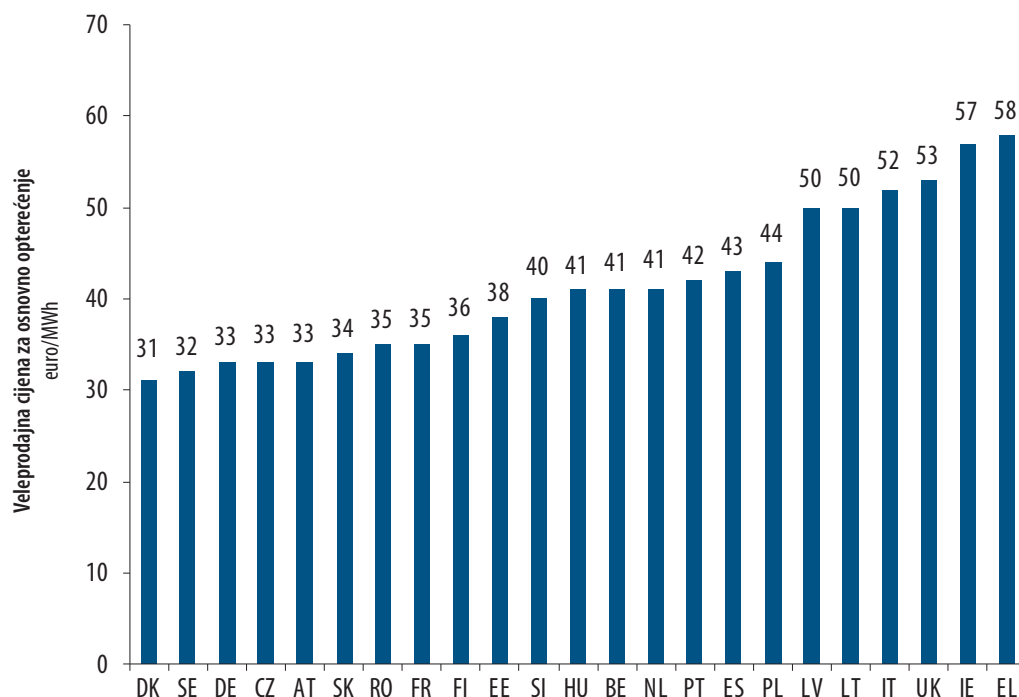
Veleprodajne cijene električne energije u različitim državama članicama nisu se približile. Kako što je prikazano na **slici 3.**, veleprodajne cijene električne energije u EU-u znatno se razlikuju. Najviše veleprodajne cijene premašuju najniže za više od 85 %³⁸. Među nekim susjednim državama članicama mogu se primijetiti znatne razlike, primjerice između Estonije i Latvije ili Češke i Poljske.

37 Uredba (EU) br. 1227/2011 nadopunjena provedbenim aktima za uredbu REMIT sredinom prosinca 2014.

38 Slične razlike između najviše i najniže veleprodajne cijene električne energije postojale su i 2013. te u prvom tromjesečju 2015. godine.

Slika 3.

Usporedba prosječnih veleprodajnih cijena električne energije za osnovno opterećenje 2014. u državama članicama u kojima postoje burze



Napomena: informacije o cijenama nisu dostupne za Bugarsku, Hrvatsku, Cipar, Luksemburg i Maltu.

Izvor: Europski revizorski sud na temelju podataka Komisije.

60

Sa stajališta tržišnog gospodarstva, da bi se približavanje cijena doista ostvarilo, tri su ključna uvjeta:

- (a) države članice moraju predano raditi kako bi zajamčile razvoj liberaliziranih i konkurentnih tržišta (vidjeti odlomak 39.);
- (b) mehanizmi trgovanja koji se koriste u državama članicama moraju biti kompatibilni s onima s druge strane granice. Ako se jedna država članica koristi modelom izravne trgovine među poduzećima, a druga trguje na regionalnoj burzi, stvarno povezivanje tržišta nije moguće (vidjeti odlomak 44.); te
- (c) na raspolaganje se mora staviti dostatan kapacitet prijenosnih mreža preko granica, ali i u samim državama članicama.

61

Većina država članica u kojima se kao mehanizam trgovanja koristi neki oblik burze uključena je u spajanje tržišta za dan unaprijed³⁹. Međutim, to nije dovelo do potpunog približavanja veleprodajnih cijena električne energije jer se te države članice ne koriste nužno istim mehanizmima trgovanja, a međusobna povezanost između i unutar država članica je ograničena. Kao što je vidljivo iz **slike 3.**, razlike u cijenama u tim državama članicama i dalje postoje.

62

Spojni vodovi olakšavaju spajanje nacionalnih tržišta energije, što bi u teoriji trebalo utjecati na cijene energije zbog učinaka prekograničnog trgovanja. EU je za cilj odredio da kapacitet prekograničnih elektroenergetskih spojeva treba iznositi najmanje 10 % nominalnog kapaciteta proizvodnje električne energije u određenoj državi članici⁴⁰ (vidjeti također odlomak 75.). Međutim, postizanjem stope međusobne povezanosti od 10 % nije nužno došlo do približavanja cijena.

63

Stopa međusobne povezanosti koja je potrebna kako bi se ostvarilo stvarno približavanje cijena razlikuje se među različitim državama članicama zbog tržišnih potreba i posebnih okolnosti u tim državama i okolnim regijama. Kako bi se postiglo približavanje cijena električne energije, potrebni kapacitet međusobne povezanosti može biti i mnogo veći od 10 %, ali u određenim okolnostima, naročito između velikih tržišta, taj kapacitet može biti i niži. Primjerice, prema podacima iz **tablice 5.**, stopa međusobne povezanosti Portugala manja je od 10 %, ali, kao što je vidljivo na **slici 3.**, nema znatne razlike u cijenama u odnosu na susjednu Španjolsku. Dodatni primjeri povezanosti približavanja cijena i cilja za međusobnu povezanost prikazani su u **okviru 5.**

39 Iznimke su Grčka, Irska i Poljska.

40 Cilj od 10 % međusobne energetske povezanosti utvrđen je na Europskom vijeću u Barceloni 2002. godine. Time se sve države članice pozivaju da do 2020. razviju kapacitete međusobne povezanosti koji čine najmanje 10 % njihovih nominalnih kapaciteta proizvodnje električne energije. To znači da u svakoj državi članici trebaju postojati elektroenergetski kabeli koji omogućuju da se barem 10 % električne energije koja se proizvodi u tamošnjim elektranama prenosi preko granica u susjedne zemlje.

Približavanje cijena električne energije i cilj od 10 % međusobne elektroenergetske povezanosti

Trenutačni kapacitet međusobne povezanosti **Estonije i Latvije** iznosi približno 60 % estonskog proizvodnog kapaciteta i 33 % latvijskog kapaciteta. Stoga je stopa međusobne povezanosti daleko iznad cilja od 10 %, ali razlike u cijenama i dalje su znatne.

Poljska ima dovoljne kapacitete međusobne povezanosti sa susjednim zemljama. Ako se izostave spojni vodovi s državama koje nisu članice EU-a, odnosno Bjelarusom i Ukrajinom, kapacitet međusobne povezanosti iznosi 15 % raspoloživog proizvodnog kapaciteta. Ipak, postojeći prekogranični dalekovodi, s ukupnim kapacitetom od 5 GW, uglavnom nisu dostupni za trgovinu zbog ograničenja koja je odredio poljski operator prijenosnog sustava kao reakciju na neplanirane priljeve energije iz Njemačke.

Uzrok tih neplaniranih priljeva leži u velikim proizvodnim kapacitetima vjetroelektrana u sjevernoj Njemačkoj i ograničenom kapacitetu prijenosa unutar Njemačke. Budući da se električna energija ne može prenositi unutar Njemačke, može doći do otjecanja u mreže susjednih zemalja i stvaranja tzv. „kružnih tokova”. Reagirajući na te potencijalne tokove, poljski operator prijenosnog sustava zatvorio je sav kapacitet spojnog voda s Njemačkom za trgovanje električnom energijom osim jednog vrlo malog dijela.

Jedini potpuno operativni spojni vod koji utječe na cijenu električne energije u Poljskoj je spoj **SwePol** prema Švedskoj (600 MW), koji čini približno 1,6 % ukupnog nacionalnog raspoloživog kapaciteta proizvodnje električne energije u Poljskoj (vidjeti **okvir 7**).

64

Pojedine države članice, iako su se obvezale provesti reforme povezane s unutarnjim energetske tržištem, i dalje ne dopuštaju da cijenu energije određuje dinamika ponude i potražnje. Jedna od država članica obuhvaćenih našom revizijom koristila se reguliranjem veleprodajne cijene energije, a u četiri države članice iz revizijskog uzorka upotrebljavali su se različiti oblici reguliranja maloprodajnih cijena.

Potpuna primjena ciljnog modela tržišta za plin mogla bi imati tek malen učinak na prosječne veleprodajne cijene plina

65

U sklopu ciljnog modela tržišta za plin određena je potreba za trgovinom koja se temelji na čvorištima (vidjeti odlomak 12.). Određivanje cijena u čvorištima zasad postoji samo u sedam država članica⁴¹. U ostalim državama članicama trgovanje plinom odvija se s pomoću modela izravne trgovine među poduzećima uz ugovore o isključivoj uporabi kapaciteta plinovoda, u kojima se proizvođači plina obvezuju na isporuku određenih količina plina po fiksnoj cijeni. Ta cijena potom služi kao osnova za veleprodajnu cijenu u predmetnoj zemlji.

41 Prekogranična trgovina plinom među čvorištima trenutno je moguća između Belgije, Njemačke, Francuske, Italije, Nizozemske, Austrije i Ujedinjene Kraljevine.

66

Kad je riječ o plinu, u određenoj državi članici istodobno se mogu upotrebljavati i mehanizam trgovanja koji se temelji na čvorištima i izravna trgovina među poduzećima. Na primjer, u Italiji postoji plinsko čvorište, no tamošnji opskrbljivači plinom sklopili su i četiri zasebna ugovora o izravnoj trgovini među poduzećima. S druge strane, i Estonija i Latvija imaju samo po jedan izvor plina s ugovorima o izravnoj trgovini među poduzećima kojima su određene cijene⁴².

67

Čvorišta ovise o postojanju više od jednog izvora opskrbe plinom, koji se isporučuje bilo spojnim plinovodima bilo iz drugih izvora kao što je UPP. Za razvoj konkurentnog trgovanja u cijelom EU-u koje se temelji na plinskim čvorištima bila bi potrebna znatna ulaganja u infrastrukturu kako bi se olakšala isporuka plina iz alternativnih izvora. Ako se očekuje da se ti znatni troškovi ulaganja nadoknade postupnim povećanjem mrežnih naknada, moglo bi biti teško ekonomski opravdati razvoj trgovanja u cijelom EU-u koje se temelji na čvorištima, osobito s obzirom na to da su prosječne cijene u čvorištima samo 10 % niže nego prosječne cijene u izravnoj trgovini među poduzećima⁴³.

68

Nadalje, za konkurentno trgovanje koje se temelji na plinskim čvorištima potrebna je dostatna opskrba plinom iz različitih izvora. Međutim, iako postojanje više različitih opskrbljivača plinom iz istog nacionalnog izvora može dovesti do tržišnog natjecanja maržama, time se ne bi nužno zajamčile koristi u pogledu sigurnosti opskrbe jer prekid u opskrbi iz tog jedinstvenog nacionalnog izvora može utjecati na sve opskrbne pravce koji iz njega polaze.

42 U nekim državama članicama primjenjuju se određeni hibridni sustavi. Na primjer, Poljska je regulirala veleprodajne i maloprodajne cijene plina, ali dio uvezenog plina i određenih neiskorištenih kapaciteta zatim se prodaje na burzi. U četvrtom tromjesečju 2014. cijena plina na burzi iznosila je 26,2 eura po MW/h, dok je regulirana cijena iznosila 36 eura po MW/h. Tijekom 2013. godine samo je tri posto ukupne trgovine plinom izvršeno na burzi.

43 Na temelju informacija iz agencije ACER, prosječna cijena u čvorištima tijekom 2014. u sedam država članica u kojima su čvorišta postojala iznosila je 24,8 eura po MW/h, dok je prosječna uvozna cijena na temelju ugovora o izravnoj trgovini među poduzećima te iste godine iznosila 27,0 eura (vidjeti *prilog II.*). Raspon između najviše i najniže cijene iz ugovora o izravnoj trgovini među poduzećima kretao se od 22,1 do 32,0 eura po MW/h, a u čvorištima od 23,4 do 27,8 eura po MW/h. Pri izračunu prosječne cijene u izravnoj trgovini među poduzećima u obzir se uzima retroaktivni popust od 21 % koji je Litva dobila na način opisan u *okviru 6.*

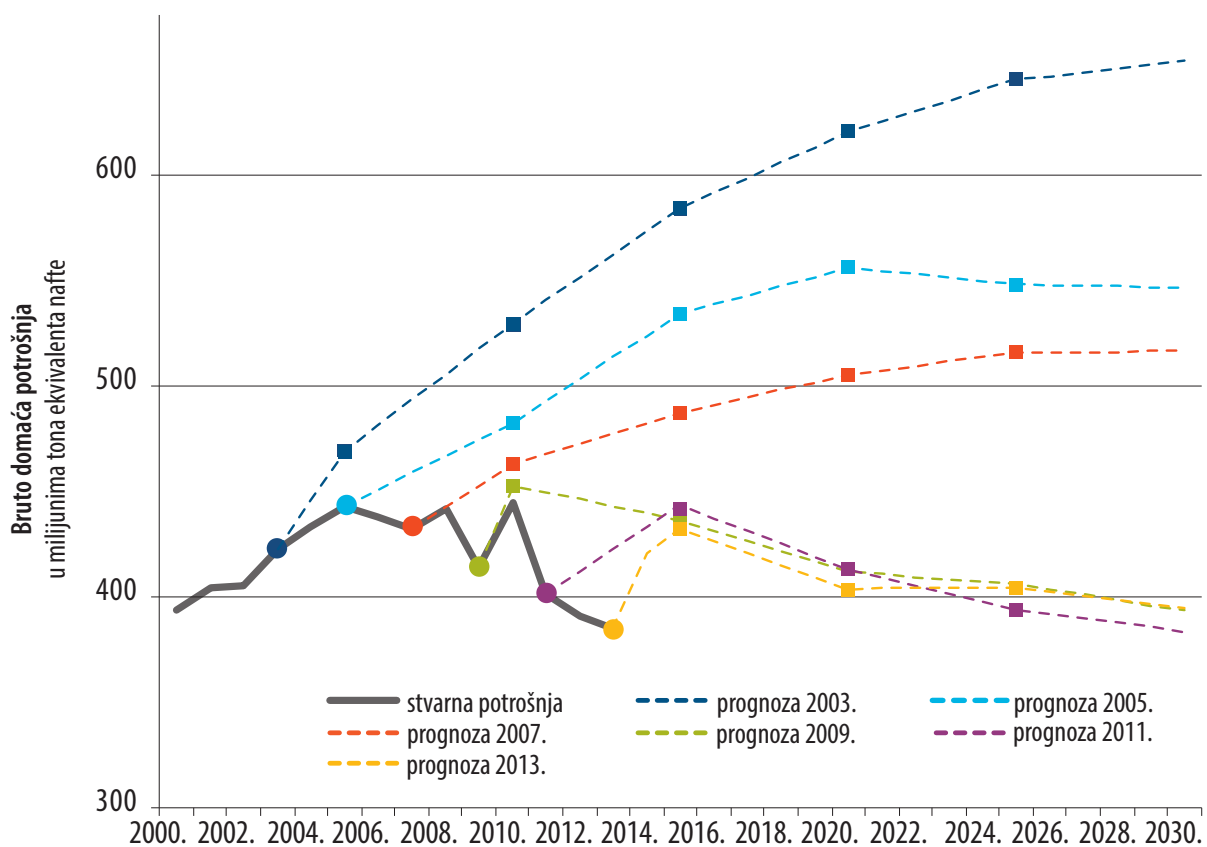
69

Sve to također treba razmatrati u kontekstu znatne neizvjesnosti u pogledu buduće potražnje za plinom u EU-u. Između 2010. i 2013., kao što je prikazano na **slici 4.**, sveukupna potražnja za plinom u EU-u smanjila se za 14 %, a čak i prognoze same Komisije upućuju na to da se ta potražnja vjerojatno neće povećavati. Zbog toga su potencijalni ulagači oprezniji kad je riječ o preuzimanju obveza za buduća ulaganja.

70

Komisija nema vlastitu internu službu za izradu prognoza potražnje za plinom u EU-u, nego se koristi prognozama vanjskih dobavljača (vidjeti odlomak 83.). **Slika 4.** također pokazuje da je Komisija tijekom predmetnog razdoblja bez iznimke precjenjivala potražnju za plinom te stoga treba obnoviti vjerodostojnost prognoza kojima se koristi.

Slika 4. Potrošnja plina u skupini država EU 27 u razdoblju 2000.–2013. prikazana uz prognoze Komisije do 2030.



Napomena: sve prognoze odnose se na potrošnju u skupini država EU 27 u petogodišnjim razdobljima (2005., 2010., 2015. itd.). Najnoviji podatci o stvarnoj potrošnji plina kojima Eurostat raspolaže odnose se na 2013.

Izvor: Europski revizorski sud na temelju polugodišnjih energetskih prognoza Eurostata i Europske komisije objavljenih između 2003. i 2013.

71

Postoje alternativni načini za poticanje konkurencije na tržištima plina i, iako se u okviru njih određivanje cijena ne bi temeljilo na funkcionalnim i konkurentnim čvorištima, svejedno bi doprinijeli većoj sigurnosti opskrbe energijom. To bi se moglo postići pružanjem alternativnog izvora energije koji bi utjecao na cijenu koju nudi drugi opskrbljivač plinom. Terminal za UPP u Litvi primjer je načina kojim bi se mogao postići takav cjenovni učinak i kojim bi se istodobno zajamčila dostupnost alternativnog izvora energije u slučaju prekida u opskrbi koji bi utjecao na plinovode u baltičkoj regiji. Vidjeti **okvir 6**.

Okvir 6.

„Independence“: terminal za UPP u Klaipėdi, Litva

Plovni terminal za UPP „Independence“ (hrv. *Neovisnost*) postavljen je u klaipėdskoj luci u studenome 2014. Riječ je o plovnom terminalu u norveškom vlasništvu koji je Litva zakupila na razdoblje od 10 godina uz pravo da ga kasnije kupi. Tim je terminalom, čiji opskrbeni kapacitet iznosi 3,8 milijardi m³ plina godišnje, znatno povećana sigurnost Litve u pogledu opskrbe plinom, kao i tržišno natjecanje između opskrbljivača plinom u cijeloj regiji.

Prema podacima litavskog regulatornog tijela, nakon što su 2014. završeni glavni radovi na terminalu za UPP, drugi opskrbljivač plinom u Litvi ponudio je popust na uvoznju cijenu plina od 21 %, nakon čega iznosi otprilike 28,6 eura po MW/h, i to čak i prije stavljanja terminala za UPP u puni pogon.



© Hoegh LNG

Fotografija 1. – Uplovljavanje plovnog terminala za UPP „Independence“ u klaipėdsku luku

Energetska infrastruktura u Europi općenito još ne omogućuje potpunu integraciju tržišta te stoga trenutavno ne jamči stvarnu sigurnost opskrbe energijom

72

Za funkcioniranje unutarnjeg energetskog tržišta podjednako je važno postojanje odgovarajuće infrastrukture kao i postojanje tržišnih struktura i njihova djelotvornog reguliranja. U ovom odjeljku izvješća:

- (a) daje se ocjena o tome je li energetska infrastruktura u EU-u trenutavno takva da omogućuje razvoj unutarnjeg energetskog tržišta;
- (b) daje se procjena toga temelji li se razvoj infrastrukture na sveobuhvatnoj procjeni potreba; i
- (c) razmatra se mogućnost suradnje koja je potrebna za provedbu infrastrukturnih projekata.

Infrastruktura unutar brojnih država članica i među mnogima od njih još nije prikladna za unutarnje energetske tržište

Energetska infrastruktura u jednoj državi članici može utjecati na tržišta energije u drugim državama članicama

73

Značajke energetske infrastrukture u državama članicama mogu u praksi dovesti do ograničenja protoka električne energije i plina među susjednim i ostalim državama članicama. Takvo smo stanje tijekom revizije uočili u sljedećim oblicima:

- (a) **nedovoljan apsorpcijski kapacitet.** Taj se problem može pojaviti kada infrastruktura unutar određene države članice nije dovoljnog kapaciteta da bi se omogućio uvoz i izvoz među susjednim nacionalnim tržištima. Do toga dolazi kada su nacionalne prijenosne mreže preopterećene, odnosno ako frekvencija elektroenergetske mreže ili slobodni kapacitet i/ili tlak plinskih sustava nisu dostatni. Vidi primjere u **okviru 7.**

Okvir 7.

Primjeri nedovoljnog apsorpcijskog kapaciteta nacionalne infrastrukture za prijenos

Spojni vod SwePol između Poljske i Švedske, čiji je nominalni kapacitet 600 MW i koji je naručen 2000. godine, ne iskorištava se u punom kapacitetu unatoč tome što među veleprodajnim cijenama električne energije na tržištima tih dviju država članica postoje znatne razlike. Prema podatcima poljskog operatora prijenosnog sustava, infrastruktura za prijenos električne energije u sjevernoj Poljskoj nema dovoljan kapacitet za zaprimanje tolike količine električne energije u Poljsku i njezinu distribuciju unutar nacionalne mreže. Tijekom 2014. kapacitet stavljen na tržište kretao se između 273 MW i 424 MW, što je znatno niže od maksimalnog kapaciteta spojnog voda.

Estonija ima plinske spojne vodove kojima je spojena s trećim zemljama i Latvijom, a tlak u plinskom sustavu jamče joj tlačne stanice u Latviji. U planu je postavljanje novog podvodnog plinovoda između Estonije i Finske. Kako bi se njime omogućio protok plina, tlak plina u estonskom sustavu morao bi se povećati, bilo izgradnjom tlačne postaje u Estoniji bilo nadogradnjom tlačne stanice u Latviji.

(b) **kapacitet nije dovoljan da bi omogućio prijenos energije.** Neke države članice postale su, ili se očekuje da će postati, tzv. koridori za prijenos energije. Smještene su između država članica bogatih energijom koje mogu izvoziti plin ili električnu energiju po konkurentnim cijenama i država članica koje bi imale koristi od dotoka takve energije. Za tranzit energije kroz određenu državu

članicu potreban je kapacitet koji nije u potpunosti iskorišten u domaćoj potražnji. Neke tranzitne zemlje nemaju takav kapacitet pa to može uzrokovati preopterećenje, vidjeti primjere u **okviru 8**. S druge strane može javiti problem „rezervacije“ plinovoda na temelju dugoročnih ugovora o tranzitu plina koji tada nisu dostupni za unutardržavnu uporabu (vidjeti odlomak 111.).

Okvir 8.**Izazovi u pogledu prijenosa energije**

Švedska je tranzitna zemlja za protok norveške električne energije u Finsku, Dansku, Njemačku i Poljsku te je stoga uložila sredstva u spojne vodove koji taj protok omogućuju. Međutim, unutarnje preopterećenje u Švedskoj nije omogućavalo stabilan izvoz energije u Dansku. Stoga je 2011., nakon žalbe koju je Danska uputila Europskoj komisiji, Švedska preustrojila svoje tržište električne energije u četiri trgovinske zone. Time su se lakše utvrdila područja preopterećenja, što je potom dovelo do pojačanja mreže.

Francuska bi trebala služiti kao tranzitna zemlja za protok plina između Pirenejskog poluotoka i ostatka Europe. Međutim, to trenutačno nije moguće zbog tekućih tržišnih uvjeta, preopterećenja mreže u južnoj Francuskoj, i problema povezanih s protokom plina između sjevera i juga Francuske.

Osim toga, osim ograničene dostupnosti fizičkih spojeva između Španjolske i Francuske, u elektroenergetskom sektoru postoji još jedna važna prepreka integraciji Španjolske i Portugala u unutarnje energetske tržište, a riječ je o potrebi pojačanja unutarnjih elektroenergetskih sustava i u Španjolskoj i Francuskoj. Ako do toga ne dođe, prijenos električne energije između Pirenejskog poluotoka i središnje Europe neće biti moguć.

Među državama članicama i dalje su prisutne razlike u pogledu prekogranične infrastrukture

74

Problemi s kapacitetom prekograničnih spojnih vodova postaju očiti čim se poveća potražnja za trgovanjem energijom među državama članicama. Nema jedinstvene sveobuhvatne analize nedostataka prekogranične infrastrukture u EU-u (vidjeti odlomak 82.). Iako takva strateška procjena potreba ne postoji, ciljevi za međusobno povezivanje sustava za električnu energiju i plin utvrđeni su na razini EU-a.

75

Cilj od 10 % međusobne elektroenergetske povezanosti⁴⁴ utvrđen je na Europskom vijeću 2002. godine⁴⁵. Međutim, i dalje postoje države članice čija je elektroenergetska povezanost sa susjednim zemljama slaba ili nikakva te prema podacima iz lipnja 2015. godine cilj od 10 % međusobne povezanosti nije ostvarilo 12 država članica, vidjeti **tablicu 5**. Kao što je rečeno u odlomku 62., ostvarivanje cilja od 10 % međusobne povezanosti ne dovodi nužno do približavanja cijena na tržištima električne energije u susjednim državama.

44 Stupanj međusobne povezanosti izračunava se usporedbom nominalnog kapaciteta proizvodnje električne energije s ukupnim kapacitetom elektroenergetskih spojeva određene države članice. Postoje različita tumačenja o tome bi li se proizvodnja električne energije trebala računati prema nominalnom kapacitetu ili stvarno korištenom kapacitetu.

45 Zaključci predsjedništva: Europsko vijeće u Barceloni, 15. i 16. ožujka 2002., SN 100/1/02 REV 1.

Tablica 5.

Stupanj međusobne elektroenergetske povezanosti država članica EU-a 2014.

Stupanj međusobne elektroenergetske povezanosti iznad 10 %	
Država članica	%
Luksemburg	245
Hrvatska	69
Slovenija	65
Slovačka	61
Danska	44
Finska	30
Mađarska	29
Austrija	29
Švedska	26
Nizozemska	17
Belgija	17
Češka	17
Bugarska	11
Grčka	11
Njemačka	10
Francuska	10

Stupanj međusobne elektroenergetske povezanosti ispod 10 %	
Država članica	%
Irska	9
Italija	7
Portugal	7
Rumunjska	7
Ujedinjena Kraljevina	6
Estonija	4
Latvija	4
Litva	4
Španjolska	3
Poljska	2
Cipar	0
Malta	0

Napomena: tri baltičke zemlje smatraju se jednom regijom, iako pojedinačno ispunjavaju cilj od 10 %.

Izvor: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ostvarenju cilja od 10 % međusobne elektroenergetske povezanosti.

76

Pojedine države članice, poput Cipra, pravi su elektroenergetski otoci i vrlo ih je složeno povezivati s ostalim energetske sustavima. Neke države članice imaju nizak stupanj međusobne povezanosti jer ograničavaju razvoj ili uporabu spojnih vodova, vidjeti **okvir 5**.

77

Pravilom N-1 za plin⁴⁶, koje je uvedeno 2010. uredbom o sigurnosti opskrbe plinom, nastoji se zajamčiti dostupnost alternativnih opskrbljivača plinom na svakom tržištu. Usklađenost s tim pravilom trebala se postići do prosinca 2014. Ocjena usklađenosti određene države članice s tim pravilom temeljila se na izračunu u sklopu kojeg se važnost najvećeg mjesta ulaska plina uspoređivala s objedinjenom važnošću svih ostalih mjesta ulaska u tu državu članicu. S pravilom N-1 moguće se uskladiti i na regionalnoj razini ako relevantna država članica uspostavi zajedničku procjenu rizika i zajednički plan za preventivno djelovanje i hitne slučajeve. Prema podacima Komisije, na temelju podataka dobivenih od država članica, do prosinca 2014. šest država članica u kojima postoje mjesta ulaska plina u EU nije se pridržavalo pravila N-1⁴⁷.

78

Radi usklađivanja s pravilom N-1, na nekima od postojećih plinovoda omogućena je funkcija promjene smjera toka plina. Ta funkcija, koja dopušta protok plina u oba smjera, omogućena je na jednom plinskom spojnomvodu ili na više njih u četiri⁴⁸ od šest država članica obuhvaćenih revizijom. Međutim, funkcija promjene smjera toka plina nije imala gotovo nikakav učinak na funkcioniranje tržišta plina jer je u prvom redu namijenjena za uporabu tijekom prekida u opskrbi.

79

Kao i cilj od 10 % u pogledu električne energije, pravilo N-1 ima tek ograničenu korist u pogledu analize potreba za plinsku infrastrukturu. Naime, ako se i alternativno mjesto ulaska i najveće mjesto ulaska pri opskrbi plinom služe istim nacionalnim izvorom plina, takvo stanje neće nužno dovesti do povećanja tržišnog natjecanja i ima sasvim mali učinak na sigurnost opskrbe energijom. Za primjer se mogu uzeti Finska i Latvija: i u jednoj i u drugoj državi postoji više od jednog mjesta ulaska plina, no zapravo i dalje ovise o jednom jedinom opskrbljivaču plinom jer sav plin koji u te zemlje ulazi na rečenim mjestima potječe iz istog nacionalnog izvora.

80

Zbog činjenice da izgradnja plinske infrastrukture često podrazumijeva znatna ulaganja, u pojedinim slučajevima nema utemeljenog ekonomskog opravdanja za izgradnju plinskih spojnih vodova s nekoliko različitih opskrbljivača (također vidjeti odlomke 67. i 69.). U tom kontekstu pojedine države članice razmatraju komparativne prednosti alternativnih pristupa razvoju tržišta plina, kao što je postavljanje terminala za UPP. Projekti terminala za UPP su ili u planu ili se dovršavaju, među ostalim, u Litvi (vidjeti **okvir 6.**), Poljskoj, Estoniji, Finskoj, Švedskoj i Hrvatskoj.

81

Međutim, neke države članice i dalje razmatraju ambiciozne razvojne planove na svojim plinskim mrežama, uključujući izgradnju nove plinske infrastrukture s ciljem stvaranja plinskih čvorišta. U Bugarskoj i Poljskoj, primjerice, unatoč smanjenju domaće potrošnje plina⁴⁹ u tijeku su pripreme za stvaranje plinskih čvorišta.

- 46 Kriterij N-1 uveden je u listopadu 2010. Uredbom (EU) br. 994/2010 o sigurnosti opskrbe plinom. Ovo pravilo, koje se temelji na primjeru iz elektroenergetskog sektora, obvezuje države članice koje su ovisne o samo jednom uvoznom plinovodu, podzemnom skladišnom prostoru ili drugoj vrsti osnovne infrastrukture da zajamče potraživanu opskrbu tijekom vrlo hladnih dana čak i ako glavna uvozna infrastruktura zakaže.
- 47 SWD(2014) 325 završna verzija od 16. listopada 2014., „Commission Staff Working Document. Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU” (hrv. „Radni dokument službi Komisije. Izvješće o provedbi Uredbe (EU) br. 994/2010 i njezinom doprinosu solidarnosti i pripravnosti za prekide u opskrbi plinom u EU-u”). Tih šest država članica bile su: Švedska, Litva, Bugarska, Grčka, Slovenija i Luksemburg. Trima od njih, i to Luksemburgu, Sloveniji i Švedskoj, omogućeno je izuzeće u skladu s člankom 6. stavkom 10. predmetne uredbe.
- 48 Uz iznimku Estonije i Švedske.
- 49 Prema podacima bugarskog ureda za statistiku, potrošnja plina smanjila se s 3 218 milijardi prostornih metara (bcm) 2011. na 2 840 bcm 2014.

Nema sveobuhvatne procjene potreba na razini EU-a koja bi poslužila kao osnova za određivanje prioriteta u pogledu ulaganja u energetska infrastrukturu u EU-u

Nema sveobuhvatne procjene infrastrukturnih potreba na razini EU-a

82

Kako bi se mogle donositi utemeljene odluke o razvoju unutarnjeg energetskog tržišta i sigurnosti opskrbe energijom te ostalih obveza politika EU-a u kojima energetska sektor ima važnu ulogu, a osobito onih koje se odnose na klimatsku politiku, potrebno je provesti sveobuhvatnu procjenu infrastrukturnih potreba na razini EU-a. Nadalje, budući da su u cijelom EU-u potrebna znatna ulaganja u energetska infrastrukturu, takva je procjena također ključan instrument za donošenje utemeljenih odluka o usmjeravanju ograničenih dostupnih sredstava EU-a i iz ostalih izvora. Komisija nije izradila takav sveobuhvatan plan u sklopu kojeg bi se ulazne stavke predmetne politike na razini EU-a iskombinirale u plan dugoročnog razvoja prijenosne infrastrukture.

83

Neophodna ulazna stavka na kojoj bi se temeljila takva sveobuhvatna procjena bio bi sofisticirani model razvoja tržišta s pomoću kojega bi se mogla opisati predviđanja infrastrukturnih potreba u različitim scenarijima predmetne politike i tržišnim scenarijima, uključujući čitav niz scenarija potražnje (vidjeti odlomak 70.). Komisija trenutačno nema interni alat za izradu modela, niti ima pristup takvom alatu u okviru agencije ACER. Komisija se za izradu modela energetskih tržišta dosad koristila uslugama vanjskog dobavljača, dok se agencija ACER oslanja na izradu modela u okviru mreža ENTSO-E i ENTSO-G.

84

Nepostojanje takve procjene potreba kao osnove za usmjeravanje sredstava EU-a može dovesti do toga da se sredstva diljem EU-a izdvajaju za projekte koji nisu potrebni za zadovoljavanje očekivane potražnje za energijom, odnosno koji imaju ograničen potencijal za ostvarivanje koristi u pogledu sigurnosti opskrbe energijom. Na primjer, iako je kapacitet terminala za UPP u Klaipėdi (vidjeti **okvir 6.**) dovoljan da zadovolji sve slabiju potražnju za plinom u trima baltičkim zemljama⁵⁰, u plan BEMIP (vidjeti **okvir 9.**) svejedno je uključen dodatni regionalni terminal za UPP u području oko istočne obale Baltičkog mora, koji treba biti izgrađen u Finskoj ili Estoniji⁵¹, te je na popisu projekata od zajedničkog interesa (vidjeti **okvir 12.**).

Alati za planiranje na temelju kojih se planiraju ulaganja ograničeni su

85

U nedostatku sveobuhvatne procjene, Komisija se oslanja na čitav niz posebnih instrumenata za planiranje infrastrukture uključujući:

- popise projekata od zajedničkog interesa (vidjeti analizu u odlomku 103.); i
- desetogodišnje planove razvoja mreže.

50 Prema statistici Eurostata ukupna potražnja za prirodnim plinom u Estoniji, Latviji i Litvi smanjila se s 5,6 bcm 2010. na 4,6 bcm 2014. godine.

51 Sporazumom postignutim u studenome 2014. između predsjednika vlada Finske i Estonije predviđa se izgradnja jednog većeg regionalnog terminala za UPP u Finskoj i jednog manjega za lokalnu uporabu u Estoniji. Ako finski projekt ne bude napredovao prema planiranom rasporedu, Estonija zadržava mogućnost za izgradnju regionalnog terminala.

86

Iako se u desetogodišnjim planovima razvoja mreže daje pregled planiranih ulaganja nacionalnih prijenosnih sustava za električnu energiju i plin, u njima se ne iznosi cjelovita predodžba o ulaganjima u smislu potreba razvoja predmetne politike i tržišta na razini EU-a zbog sljedećih razloga:

- ne temelje se na općoj procjeni na razini EU-a koja bi u obzir uzela niz ciljeva politike EU-a;
- ne uzimaju u dovoljnoj mjeri u obzir buduća infrastrukturna ulaganja koja planiraju privatni subjekti, kao ni buduću proizvodnju energije;
- nacionalna regulatorna tijela nemaju važnu ulogu u ocjenjivanju prijedloga za desetogodišnje planove razvoja mreže;
- nisu uvijek usklađeni s nacionalnim planovima ulaganja u energetska infrastrukturu. Agencija ACER utvrdila je da u nacionalne planove razvoja nije bio uključen 51 nacionalni projekt iz desetogodišnjeg plana razvoja mreže ENTSO E za 2012.⁵²

87

Komisija priznaje da obavijesti koje države članice šalju Komisiji o postojećem i planiranom kapacitetu prijenosa električne energije često nisu u skladu s desetogodišnjim planovima razvoja mreže. Stoga Komisija nije u mogućnosti donositi konačne zaključke i provesti odgovarajuću procjenu buduće neusklađenosti između energetske infrastrukture i njezina potencijala da zadovolji potrebe⁵³. Agencija ACER, koja prati provedbu desetogodišnjih planova razvoja mreže, također je izrazila zabrinutost o nizu praktičnih pitanja u vezi s njima⁵⁴.

Za razvoj prekogranične infrastrukture nužna je suradnja među susjednim državama članicama

88

Za provedbu svih prekograničnih infrastrukturnih projekata nužan su preduvjet dobra regionalna suradnja i uzajamno shvaćanje razvojnih potreba. Međutim, prekogranične projektne inicijative u praksi se mogu suočiti s brojnim izazovima, uključujući nedostatak shvaćanja potreba za projektima s jedne ili s obje strane, poteškoće u ishođenju svih lokacijskih dozvola, kao i ravnomjerno financiranje projekata za energetska infrastrukturu i raspodjelu u pravilu visokih troškova među zainteresiranim stranama. Međutim, postoje i primjeri djelotvorne suradnje u EU-u koji su utabali stazu za razvoj zajedničke infrastrukture i razvoj tržišta.

Regionalna suradnja u energetska sektoru postupno jača

89

U području energetike, regionalna suradnja dviju ili više država članica rezultat je bilo političke bilo tehničke inicijative.

- 52 Mišljenje agencije ACER br. 8/2014.
- 53 Radni dokument službi Komisije „Investment Projects in Energy Infrastructure” (hrv. *Projekti ulaganja u energetska infrastrukturu*) uz Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Progress towards completing the Internal Energy Market” (hrv. *Napredak u pogledu dovršavanja uspostave unutarnjeg energetska tržišta*) (SWD(2014) 313 završna verzija od 13.10.2014., str. 4.).
- 54 U svom mišljenju br. 16/2014, agencija ACER izrazila je zabrinutost u vezi s desetogodišnjim planovima razvoja mreže, osobito u pogledu ograničene dostupnosti podataka, predstavljanja mrežnog kapaciteta za prijenos, korištenja analizom troškova i koristi za sva ulaganja u prijenos i nedovoljne jasnoće u opisima pojedinih ulaganja.
- 55 Zajednička izjava koju su 4. ožujka 2015. potpisali predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker, francuski predsjednik François Hollande, predsjednik španjolske vlade Mariano Rajoy i predsjednik portugalske vlade Pedro Passos Coelho oko dogovora o načinima jačanja veza između Pirenejskog poluotoka i ostatka energetska tržišta EU-a.

90

Među **političkim inicijativama** aktualni je primjer Plan međusobnog povezivanja baltičkog energetskeg tržišta (plan BEMIP), vidjeti **okvir 9**. Tome se može pridodati i druga regionalna inicijativa u obliku energetskeg foruma za jugoistočnu i središnju Europu. Valja spomenuti i zajedničke političke inicijative za razvoj infrastrukture poput Madridske deklaracije⁵⁵, regionalne inicijative za suradnju kao što je CORESO⁵⁶ te skupine za sigurnost opskrbe energijom poput baltičke i finske koordinacijske skupine za plin. Te skupine, koje s radom uglavnom započinju uz sudjelovanje Komisije, svoj formalni status često dobivaju na temelju sporazuma među državama članicama na visokoj političkoj razini. Ponekad im se djelovanje proširuje na sporazume o posebnim projektima, primjerice o nedavno otvorenom elektroenergetskom spoju Španjolska – Francuska (vidjeti **okvir 10**. i odlomak 93.).

91

Inicijative za tehničku suradnju uglavnom su inicijative koje su pokrenute u okviru vijeća CEER⁵⁷ i agencije ACER, poput skupina koje razmatraju razvoj mrežnih kodeksa (vidjeti također **prilog III.**). Te skupine također mogu omogućiti nove oblike regionalne suradnje, poput regionalnih inicijativa za koordinaciju sigurnosti⁵⁸.

56 CORESO (koordinacija operatora elektroenergetskih sustava, engl. *Coordination of Electricity System Operators*), prvi regionalni tehnički koordinacijski centar za električnu energiju koji okuplja nekoliko operatora prijenosnih sustava iz Francuske, Belgije, Njemačke, Italije i Ujedinjene Kraljevine.

57 CEER – Vijeće europskih energetskeg regulatora: nevladina organizacija sa sjedištem u Bruxellesu koja u procesu razvoja unutarnjeg energetskeg tržišta nastoji zastupati interese nacionalnih regulatornih tijela.

58 Sudjelovanje organizacija iz država članica u inicijativama za regionalnu suradnju uvelike se razlikuje od države do države. Na primjer, švedsko regulatorno tijelo sudjelovalo je u svim radnim skupinama agencije ACER i inicijativama za ranije usvajanje kodeksa. Također, švedski operator prijenosnog sustava za električnu energiju sudjeluje u različitim regionalnim inicijativama za suradnju, kao i u skupinama za raniju primjenu mrežnih kodeksa. S druge strane, u trenutku revizije, dva bugarska operatora prijenosnih sustava nisu sudjelovala ni u jednoj skupini za regionalnu suradnju ili raniju primjenu kodeksa.

Okvir 9.

Što je Plan međusobnog povezivanja baltičkog energetskeg tržišta (plan BEMIP)?

Plan međusobnog povezivanja baltičkog energetskeg tržišta (plan BEMIP) podržali su 17. lipnja 2009. šefovi država u Litvi, Poljskoj, Latviji, Danskoj, Estoniji, Švedskoj, Finskoj i Njemačkoj te predsjednik Europske komisije.

Cilj je plana BEMIP uključivanje Estonije, Latvije i Litve u europska energetska tržišta radi okončanja njihova statusa „energetskih otoka” i liberalizacije tamošnjih energetskeg tržišta, i to kako bi ih se pripremlilo za pristupanje zajedničkoj burzi električne energije. Plan također obuhvaća niz infrastrukturnih projekata, počevši od danskih vjetroelektrana na Sjevernom moru do razvoja plinske mreže u Estoniji. Elektroenergetski spojni vod EstLink 2 između Estonije i Finske, koji je uključen u plan BEMIP, izgrađen je uz financijsku potporu EU-a i već je utjecao na tržište električne energije u Estoniji (vidjeti **okvir 13.**).

Plan BEMIP još uvijek se provodi. Primjerice, maloprodajne cijene plina i električne energije u Litvi i dalje su regulirane, a određeni infrastrukturni projekti nisu realizirani, poput regionalnog baltičkog terminala za UPP čija je izgradnja predviđena u Finskoj ili Estoniji.

92

Komisija promiče infrastrukturnu suradnju država članica i radi na razmjeni svega onoga što smatra dobrom praksom u sklopu plana BEMIP s drugim regijama poput središnje i jugoistočne Europe te Pirenejskog poluotoka. U potonjem slučaju, suradnja u energetske sektoru između Francuske, Portugala i Španjolske nedavno je obznanjena i dogovorena na najvišoj političkoj razini.

93

U razdoblju 2007.–2013. Komisija je također imenovala četiri koordinatora s ciljem potpore sklapanju sporazuma među državama članicama o izgradnji posebnih sastavnih dijelova prekogranične infrastrukture⁵⁹. Rad koordinatora za poboljšanje međusobne energetske povezanosti Francuske i Španjolske obuhvaćao je dijalog s nacionalnim i lokalnim političarima i dionicima te utvrđivanje potrebe za tehničkim rješenjima. To je olakšalo oblikovanje projekta elektroenergetskog spojnog voda koji je naknadno izgrađen uz potporu iz fondova EU-a⁶⁰ (vidjeti **okvir 10.**).

Prekogranična raspodjela troškova složena je**94**

Prekogranični energetske projekti odnose se na izgradnju infrastrukture u najmanje dvije države članice. Raspodjela troškova izgradnje u sklopu tih projekata složen je proces, pri čemu predmetne države članice nastoje zajamčiti da troškovi koje snose odgovaraju budućim koristima koje očekuju ostvariti. Komplikacije se osobito javljaju u projektima u koje je uključeno više od dvije države članice i/ili u kojima nije sasvim očito kako i za koga će se buduće koristi ostvariti.

59 Ostali projekti za koje su imenovani koordinatori su: „Spoj Poljska – Litva”, „Nabucco” i „Povezivanje vjetroelektrana na moru u Danskoj, Njemačkoj i Poljskoj”.

Projekt međusobnog elektroenergetskog povezivanja Španjolske i Francuske

Projekt **međusobnog elektroenergetskog povezivanja Španjolske i Francuske** uključivao je izgradnju istosmjernog visokonaponskog spoja od 2 000 MW između tih dviju zemalja. Spojni vod dug 64,5 km sastoji se od dijela od 33,5 km u Francuskoj, 31 km u Španjolskoj te prelazi Pireneje kroz tunel dug 8,5 km.

Potreba za tim spojnim vodom utvrđena je 1978., a tehničke su se studije provodile između 1998. i 2006. Uz pomoć europskog koordinatora 2007. i 2008. godine odluka o izradi projekta donesena je u lipnju 2008. kada su francuska i španjolska vlada potpisale sporazum. Troškovi projekta podijeljeni su između Francuske i Španjolske na dva jednaka dijela, uz doprinos EU-a. Izgradnja je započela u rujnu 2011., a tehnička isporuka dovršena je u prosincu 2014. Spojni vod trebao je biti pušten u rad u lipnju 2015., ali do 30. lipnja 2015. to se još nije bilo dogodilo.

Ukupni troškovi projekta iznosili su 721 milijun eura, od čega je 225 milijuna eura izdvojeno iz programa EEPR. Provlačenje spojnog voda ispod zemlje kroz Pireneje povećalo je troškove 10 puta iznad procijenjenih troškova nadzemnog kabela. Zahvat se smatrao neophodnim uglavnom zbog ekoloških aspekata te je definiran kao iznimno rješenje za izniman skup problema na danoj lokaciji. Tim je spojem stupanj elektroenergetske povezanosti Španjolske udvostručen s 3 % na 6 %, a Francuske povećan s 10 % na 11 %.



Fotografija 2. – Dio istosmjernog visokonaponskog spojnog voda u trenutku ugradnje u tunel kroz Pireneje

95

Prekogranična raspodjela troškova bitna je u okviru raspodjele sredstava EU-a na temelju Instrumenta za povezivanje Europe. U uredbi o mrežama TEN-E stoji da odluke o prekograničnim raspodjelama troškova donose nacionalna regulatorna tijela predmetnih država članica. Ako se predlagatelji projekata iz država članica žele prijaviti za financiranje u okviru Instrumenta za povezivanje Europe, no nacionalna regulatorna tijela ne uspijevaju postići dogovor ni u roku od šest mjeseci, ona mogu predmet uputiti agenciji ACER kako bi se donijela odluka kojom će se riješiti spor (vidjeti primjer u **okviru 11.**). Taj proces ima sljedeće nedostatke:

- (a) postizanje dogovora među nacionalnim regulatornim tijelima i naknadno dobivanje odluke od agencije ACER dugotrajan je postupak koji traje i do godine dana;
- (b) pojedine zainteresirane strane imaju primjedbe na metodologiju koja se primjenjuje.

Ishođenje dozvola može biti problematično i dovesti do kašnjenja

96

Prekogranični projekti često se suočavaju s prigovorima na lokalnoj razini jer ih se može percipirati kao da uzrokuju poremećaje u lokalnim djelatnostima, a istodobno ostvaruju male ili nikakve lokalne koristi. U tom je smislu ishođenje lokacijskih dozvola na lokalnoj razini često dugotrajan i složen proces te su operatori prijenosnih sustava i regulatorna tijela tijekom revizije naglasili da je upravo to jedan od glavnih razloga kašnjenja u provedbi infrastrukturnih projekata. Komisija je izvijestila da se zbog takvih kašnjenja do 2020. neće dovršiti oko 50 % komercijalno održivih elektroenergetskih projekata⁶¹.

60 Rapport du Coordonnateur Européen, Mario Monti, Projet d'Interet Européen EI 3, „Interconnexion électrique France – Espagne”, Bruxelles, rujan 2008.

61 2020 COM (2010) 677.

Okvir 11.

Raspodjela troškova za projekt prekograničnog spojnog voda LitPol

Projekt LitPol uključuje izgradnju elektroenergetskog spojnog voda između Poljske i Litve u cilju smanjenja izolacije triju baltičkih zemalja u odnosu na energetske tržište Europske unije. Za radove u okviru projekta na teritoriju Litve litavsko je regulatorno tijelo ustvrdilo da bi Švedska trebala izdvojiti doprinos od 47 milijuna eura zbog stava da bi Švedska tim projektom ostvarila koristi. Ni švedsko regulatorno tijelo ni operator prijenosnog sustava ne slažu se sa stavom litavskog regulatornog tijela o traženom doprinosu, navodeći svoje razloge agenciji ACER kada je pozvana da odluči o tom pitanju. Agencija ACER složila se sa Švedskom i odlučila, za potrebe financiranja iz Instrumenta za povezivanje Europe, da je Litva jedina zemlja koja će imati koristi od tog projekta i da Švedska ne bi trebala izdvajati financijski doprinos projektu. Ta je odluka naknadno omogućila Litvi da se prijavi za financiranje u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (vidjeti **tablicu 6.**). Odlučivanje je trajalo gotovo godinu dana.

97

Uredbom o mrežama TEN-E iz 2013. ti se problemi nastoje riješiti i to:

- (a) uvođenjem krajnjeg roka od 3 i pol godine za postupke izdavanja dozvola;
- (b) obvezivanjem država članica na usavršavanje postupaka izdavanja ekoloških odobrenja;
- (c) obvezivanjem država članica na konsolidaciju ovlasti za izdavanje dozvola ili koordinaciju njihova izdavanja u samo jednom nadležnom tijelu, tj. službi koja pruža sve usluge na jednom mjestu, i to do studenoga 2013. Do lipnja 2015. sve države članice uspostavile su službu koja pruža sve usluge na jednom mjestu i sve osim jedne objavile su priručnike za izdavanje dozvola⁶². Međutim, službe koje pružaju sve usluge na jednom mjestu inicijative su koje su tek nedavno pokrenute pa je prerano za ocjenu njihove djelotvornosti.

98

Europski koordinatorski koji je radio na spojnom vodu Francuska – Španjolska (vidjeti **okvir 10.**) primijetio je da je najbolje rješenje za prigovore na infrastrukturne projekte koji dolaze iz lokalnih zajednica izravna i lokalna komunikacija u kojoj se navode sve koristi dodatnih spojnih vodova, posebice za potrošače. Općenito govoreći, povećanjem znanja potrošača o načinu funkcioniranja energetske tržišta također se mogu razviti pametne potrošačke navike te se može povećati stupanj prihvaćanja takvih projekata međusobnog povezivanja.

Financijskom potporom iz proračuna EU-a u području energetske infrastrukture ostvaren je tek malen doprinos u pogledu unutarnjeg energetskeg tržišta i sigurnosti opskrbe energijom

99

EU je u razdoblju 2007.–2013. za ulaganja u energetske infrastrukture iz nekoliko instrumenata izdvojio 3,7 milijardi eura, a za razdoblje 2014.–2020. predviđeno je dodatnih 7,35 milijardi eura⁶³. Iako je riječ o znatnim sredstvima, ona pokrivaju tek oko 5 % procijenjenih potreba za infrastrukturnim ulaganjima koje su navedene u desetogodišnjim planovima razvoja mreža za električnu energiju i plin. Stoga se raspoloživa sredstva EU-a trebaju koristiti strateški, za najvažnije projekte i na temelju strateških procjena potreba (vidjeti odlomak 83.).

62 Prema informacijama koje su Europskoj komisiji pružile države članice.

63 Taj iznos isključuje sve potencijalne buduće potpore za energetske infrastrukture iz Europskog fonda za strateška ulaganja, u okviru kojeg je predviđeno 16 milijardi eura jamstava iz proračuna EU-a.

EU raspolaže s nekoliko instrumenata financiranja za potporu projektima za energetske infrastrukturu, ali ni u jednom od njih unutarnje energetske tržište nije glavni cilj

Nedostatno određivanje prioriteta u pogledu projekata smanjilo je djelatnost financijskih sredstava EU-a za energetske infrastrukturu

100

Budući da su sredstva EU-a za financiranje energetske infrastrukture ograničena, važno je raspolagati nekim načinom određivanja prioriteta u pogledu projekata. Iako procjena potreba na razini EU-a ne postoji, Komisija je za određivanje prioriteta u pogledu ulaganja iz proračuna EU-a i utvrđivanje projekata koji su prihvatljivi za financiranje upotrebljavala nekoliko popisa posebnih projekata:

- o popis projekata od zajedničkog interesa u okviru propisa za mrežu TEN-E;
- o popis ključnih projekata od zajedničkog interesa iz strategije energetske sigurnosti iz 2014.;

- o popis projekata koji su prihvatljivi za potporu iz Europskog energetskeg programa za oporavak (EEPR);
- o popis projekata koji su prihvatljivi za potporu iz Europskog fonda za strateška ulaganja.

101

Popis projekata od zajedničkog interesa u okviru Uredbe o mreži TEN-E sastavljao se u dvije faze:

- prvotni popis projekata od zajedničkog interesa sastavljen je 2006. Na njemu je bilo navedeno 550 projekata od europskog interesa u svim tadašnjim državama članicama, ali bez jasnih smjernica o tome koji bi projekti trebali biti prioriteta za financiranje sredstvima EU-a (vidjeti **okvir 12.**);

Okvir 12.

Kako projekt za energetske infrastrukturu može dobiti oznaku projekta od zajedničkog interesa?

Koncept projekata od zajedničkog interesa postoji od početka programa transeuropskih mreža. Trebalo bi omogućiti da su postupci izdavanja dozvola za projekte od zajedničkog interesa brži i učinkovitiji, a regulatorni tretman tih projekata bolji.

U okviru važeće Uredbe o mrežama TEN-E projekti od zajedničkog interesa utvrđeni su unutar „prioritetnih koridora”. Postupak odabira projekata koji će biti uvršteni na popis projekata od zajedničkog interesa temelji se na desetogodišnjim planovima razvoja mreže koje su izradile mreže ENTSO-G i ENTSO-E. Kako bi se određeni projekt uvrstilo na popis, on mora predstavljati osjetne koristi za najmanje dvije države članice, doprinijeti integraciji tržišta i dodatnom jačanju tržišnog natjecanja, povećati sigurnost opskrbe i smanjiti emisije CO₂.

- (b) Uredbom o mreži TEN-E iz 2013.⁶⁴ uspostavljen je okvir za određivanje prioriteta ulaganja u energetske infrastrukturu utvrđivanjem dvanaest prioriteta koridora⁶⁵. U toj se uredbi također pružaju smjernice o utvrđivanju i provedbi projekata od zajedničkog interesa. Na popisu projekata od zajedničkog interesa u okviru te uredbe nalazilo se 248 projekata, od kojih su se 132 odnosila na elektroenergetsku, a 107 na plinsku infrastrukturu⁶⁶. Na tom je popisu manje projekata nego na popisu projekata od zajedničkog interesa iz 2006. godine. Međutim, u skladu s člankom 4. stavkom 4. Uredbe o mrežama TEN-E Komisija nema pravo razvrstavati projekte unutar svakog prioriteta koridora po važnosti;
- (c) popis projekata od zajedničkog interesa ažurira se svake dvije godine, a sljedeće ažuriranje planirano je u studenome 2015.

102

Tijekom 2014. sastavljen je dodatni popis od 33 projekta u okviru Europske strategije energetske sigurnosti⁶⁷ koja te projekte naziva „ključnim projektima od zajedničkog interesa“. Tim je popisom obuhvaćeno 27 projekata za plin i samo 6 za električnu energiju, a njihovi procijenjeni troškovi iznose približno 17 milijardi eura. Komisija je smatrala da su ti projekti neophodni za poboljšanje sigurnosti opskrbe energijom i bolje povezivanje energetskih tržišta u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju.

103

Svi navedeni popisi sastavljeni su bez jasne, utemeljene i analitičke procjene projekata koji bi trebali biti prioritet kako bi se omogućilo da EU ostvari svoje ciljeve energetske politike (vidjeti odlomak 82.). Uporaba tih popisa kao osnove za donošenje odluka o financiranju sredstvima EU-a sa sobom nosi niz rizika te Komisija, ako se namjerava i dalje služiti popisima kao sredstvom za utvrđivanje prioriteta ulaganja, treba imati te rizike na umu:

- (a) količina projekata na popisu može biti tolika da se njome ozbiljno ugrozi i sam koncept popisa prioriteta projekata jer on u tom slučaju nije usredotočen na mali broj projekata kojima bi se ponudila rješenja za goruće potrebe EU-a. Početni popis projekata od zajedničkog interesa u vezi s mrežama TEN-E sadržavao je 550 projekata, a nakon što je 2006. racionaliziran, na njemu je i dalje bilo 248 projekata;
- (b) budući da se popis sastavlja na temelju prijedloga država članica umjesto da sadržava projekte koji neupitno nude rješenja za potrebe na razini EU-a, popis u praksi može biti tek niz projekata za koje predlagatelji projekata iz država članica žele osigurati financiranje zbog unutardržavnih razloga; te
- (c) pojedini projekti s takvih popisa mogu već biti u fazi provedbe ili čak i dovršeni s pomoću financijskih sredstava iz drugih nacionalnih ili privatnih izvora⁶⁸.

64 Uredba (EU) br. 347/2013.

65 „Prioriteti energetske infrastrukture do 2020. i nakon toga“, 2011., str. 14. Električna energija: mreža na Sjevernom moru, međusobno povezivanje sjevera i juga u zapadnoj Europi, međusobno povezivanje sjevera i juga u srednjoistočnoj i jugoistočnoj Europi, Plan međusobnog povezivanja baltičkog energetskog tržišta, uvođenje pametnih mreža, dugoročne elektroenergetske autoceste
Plin: međusobno plinsko povezivanje sjevera i juga u zapadnoj Europi, međusobno plinsko povezivanje sjevera i juga u srednjoistočnoj i jugoistočnoj Europi, Južni koridor za plin, Plan međusobnog povezivanja baltičkog energetskog tržišta.

66 Preostalih devet projekata obuhvaćaju sedam koji se odnose na naftu i dva koja se odnose na pametne mreže.

67 COM(2014) 330 završna verzija, str. 10.

68 U listopadu 2014. dovršen je dalekovod napona 400 kV između gradova Bescanó i Santa Llogaia u Španjolskoj, što je konkretan pomak u pogledu novog elektroenergetskog spoja Francuske i Španjolske. Taj je projekt i dalje naveden na popisu projekata od zajedničkog interesa i EFSU-a.

Glavna namjena programa EEPR, instrumenta CEF i ESI fondova nije unaprijediti unutarnje energetske tržište

104

Prvotni cilj energetskog programa EEPR bio je financiranje dobro razrađenih projekata za energetske infrastrukturu kojima se u kratkom roku može ostvariti gospodarski rast. Stoga razvoj unutarnjeg energetskog tržišta i ostvarivanje koristi u pogledu sigurnosti opskrbe energijom nisu bili glavni ciljevi tog programa. Svim su državama članicama dodijeljena određena sredstva za projekte za energetske infrastrukturu. Prvotni cilj programa, odnosno ostvarenje gospodarskog rasta u kratkom roku, u najvećoj mjeri nije ostvaren, i to zbog sljedećih razloga:

- (a) dio projekata za koje su sredstva izdvojena nije bio dovoljno razrađen. Projekti u vrijednosti od 422 milijuna eura, odnosno 18,6 % ukupnih dodijeljenih bespovratnih sredstava EEPR-a, prekinuti su. Kao primjer mogu se navesti plinovod Nabucco, plinski spojni vod ITGI – Poseidon, plinovodi GALSI i rumunjski projekt za omogućavanje promjene smjera toka plina;
- (b) došlo je do znatnih kašnjenja u provedbi projekata i, slijedom toga, do 28. veljače 2015. izvršena je samo 1,1 milijarda eura plaćanja u okviru EEPR-a. To čini 48 % prvotno dodijeljenog iznosa.

105

Cilj Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) na području energetike pružanje je podrške pri provedbi projekata od zajedničkog interesa. Samo projekti od zajedničkog interesa koji nisu komercijalno održivi na temelju postojećeg regulatornog okvira, uz nadopunu prekogranične raspodjele troškova, prihvatljivi su za financiranje iz instrumenta CEF. Njime se osiguravaju bespovratna sredstva i ostali financijski instrumenti za radove i potrebne tehničke studije, i to na temelju poziva za podnošenje prijedloga.

106

Određeni aspekti načina na koji je instrument CEF osmišljen ograničavaju njegov potencijal za potporu razvoju unutarnjeg energetskog tržišta:

- (a) Komisija može financirati samo projekte koji su prijavljeni u sklopu poziva na podnošenje prijedloga. To znači da Komisija ima tek ograničene mogućnosti usmjeravanja na posebne projekte od zajedničkog interesa;
- (b) budući da je stupanj razrađenosti projekta jedan od bitnih kriterija za dodjelu bespovratnih sredstava, vjerojatnije je da će se financirati bolje razrađeni projekti. Takvi projekti ne moraju nužno imati najveći učinak na razvoj unutarnjeg energetskog tržišta;
- (c) budući da stupanj primjene unutarnjeg energetskog tržišta u državama članicama nije jedan od kriterija za odabir projekata, Komisija ima tek ograničene mogućnosti uporabe instrumenta CEF za poticanje reformi povezanih s unutarnjim energetske tržištem.

107

U razdoblju 2007.–2013. za financiranje elektroenergetske i plinske infrastrukture iz **europskih strukturnih i investicijskih fondova** (ESI fondovi) izdvojen je iznos od približno 1,3 milijarde eura. U razdoblju 2014.–2020. taj bi se iznos trebao povećati na otprilike 2 milijarde eura. U razdoblju 2007.–2013. sredstva je primilo jedanaest država članica, a najveći je iznos otišao u Poljsku, koja je primila 63 % ukupnih sredstava iz ESI fondova dodijeljenih za energetske infrastrukture.

108

Većina tih sredstava iskorištena je za regionalne spojne vodove i nadogradnju postojeće energetske infrastrukture unutar određene države članice. Dio sredstava također je iskorišten za izgradnju prekograničnih spojnih vodova, terminala za UPP i podzemnih skladišta plina. U razdoblju 2014.–2020. šest država članica (Bugarska, Češka, Grčka, Litva, Poljska i Rumunjska) planira upotrijebiti sredstva iz ESI fondova za ulaganja u energetske infrastrukture.

109

Odabir projekta u okviru ESI fondova prepušten je državama članicama. Komisija odobrava samo velike projekte⁶⁹. U okviru pregovora o sporazumima o partnerstvu i operativnim programima za razdoblje financiranja 2014.–2020. koje je vodila s državama članicama Komisija je imala priliku zatražiti da se u njih uključe i pokazatelji uspješnosti povezani s unutarnjim energetske tržištem, ali to se nije dogodilo. Ulaganja u energetske infrastrukture nisu prioritet ESI fondova. Ona čine oko 0,5 % ukupnih izdvojenih sredstava iz EFRR-a, Kohezijskog fonda i ESF-a, podjednako u razdoblju 2007.–2013., kao i 2014.–2020.

Učinak velikog dijela energetske infrastrukture koju je sufinancirao EU na unutarnje energetske tržište tek će se pokazati

110

U sklopu revizije pregledano je 15 projekata za energetske infrastrukture koje je EU sufinancirao, od čega se 10 odnosilo na plin, a 5 na električnu energiju (vidjeti **tablicu 6.**). Analizirali smo mogući utjecaj tih projekata na funkcioniranje unutarnjeg energetske tržišta.

⁶⁹ Za ulaganja u energetske infrastrukture u okviru tematskog cilja za promicanje održivog prijenosa i uklanjanje uskih grla iz ključne mrežne infrastrukture to su projekti čiji ukupni prihvatljivi troškovi iznose više od 75 milijuna eura, a za ostala ulaganja u energetske infrastrukture iz ESI fondova, koja u najvećoj mjeri nisu predmet ovoga izvješća, navedeni prag iznosi 50 milijuna eura.

111

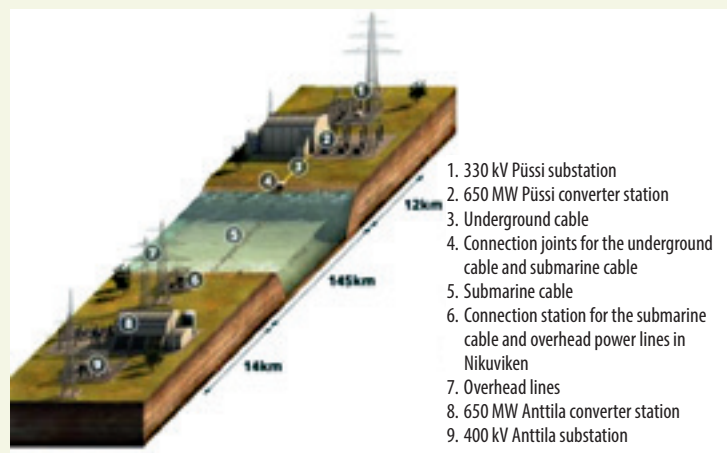
Kad je riječ o tim projektima, do srpnja 2015.:

- (a) jedan je projekt imao znatan utjecaj na unutarnje energetske tržište, a to je elektroenergetski spojni vod **EstLink 2** između Finske i Estonije, koji je dovršen i u radu u punom kapacitetu (vidjeti **okvir 13.**);
- (b) nedavno je dovršen i stavljen na raspolaganje za uporabu i jedan drugi važan projekt, a riječ je o **elektroenergetskom spojnom vodu Francuska – Španjolska** (također vidjeti **okvir 10.**).

Okvir 13.

Projekt EstLink 2 promijenio je tržište električne energije u predmetnoj regiji

Za **EstLink 2** iz programa EEPR izdvojeno je 100 milijun eura. Cilj je projekta bio izgraditi drugi elektroenergetski spojni vod između Finske i Estonije kapaciteta prijenosa od 650 MW. Taj se projekt dosad pokazao uspješnim, nakon što su se prevladali tehnički i drugi izazovi u vezi s njegovim dovršetkom i puštanjem u rad. Na tržištu električne energije zabilježen je njegov pozitivan učinak, osobito u Estoniji u kojoj su cijene električne energije postale stabilnije i približile su se onima u Finskoj.



© Elering

Tablica 6. Popis projekata pregledanih u sklopu revizije

	Projekt	Stanje (u lipnju 2015.)	Države članice	Troškovi projekta (u milijunima eura)	Sufinanciranje EU-a (u milijunima eura)	Instrument financiranja EU-a
Plin	Spojni vod Bugarska – Grčka	očekivani dovrše- tak 2018.	Bugarska, Grčka	220	45	Program EEPR
	Spojni vod Bugarska – Rumunjska	očekivani dovrše- tak 2015.	Bugarska, Rumunjska	24	9	Program EEPR
	Plinovod Nabucco	prekinuto	Austrija, Bugarska, Mađar- ska, Njemačka, Rumunjska	7 900 (planirano)	200 (dodijeljeno)	Program EEPR
	Spojni vod Latvija – Litva	dovršeno 2013.	Litva, Latvija	33	13	Program EEPR
	Plinovod Jurbarkas – Klaipėda	dovršeno 2013.	Litva	46	21	ESI fondovi
	Povećanje kapaciteta Klaipėda – Kiemėnai	u tijeku	Litva	64	28	Instrument CEF
	Świnoujście Terminal za UPP	očekivani dovrše- tak 2015.	Poljska	657	55	Program EEPR
	Plinovod Gutorzyn – Odolanów	dovršeno 2014.	Poljska	102	49	ESI fondovi
	Spojni vod GIPL	u tijeku	Poljska, Litva	558	306	Instrument CEF
	Spojni vod Francuska – Španjolska	dovršeno 2012.	Francuska, Španjolska	617	45	Program EEPR
Međuzbroj				2 321	970	
Električna energija	Spojni vod Francuska – Španjolska	pušten u rad u lipnju 2015.	Francuska, Španjolska	721	225	Program EEPR
	Pojačanje veze Portugal – Španjolska	dovršeno 2011.	Portugal, Španjolska	136	46	Program EEPR
	Spojni vod EstLink 2	pušten u rad 2014.	Estonija, Finska	320	100	Program EEPR
	Spojni vod NordBalt	očekivani dovrše- tak 2015.	Švedska, Litva	366	175	Program EEPR
	Spojni vod LitPol	očekivani dovrše- tak 2015.	Poljska	528	207	ESI fondovi
					2	Mreža TEN-E
			Litva	132	2	Mreža TEN-E
				58	Instrument CEF (zahtjev)	
Međuzbroj				1 543	815	
Ukupno				3 864	1 785	

112

Ostali projekti još nisu utjecali na unutarnje tržište energije u istom opsegu zbog sljedećih razloga:

- (a) jedan od deset projekata u vezi s plinom otvara nove tržišne perspektive, a riječ je o projektu **GIPL** između Poljske i Litve koji će omogućiti trgovinu plinom između tih zemalja koje trenutačno nisu međusobno povezane. Preostalih devet projekata uglavnom je bilo usredotočeno na povećanje postojećih kapaciteta ili izravno pronalaženje rješenja za probleme u pogledu sigurnosti opskrbe energijom;
- (b) dovršeno je pet od 15 projekata. Što se projekti prije dovrše i počnu upotrebljavati, to je veći njihov utjecaj na unutarnje tržište. Međutim, za dovršetak projekata koji nisu bili potpuno razrađeni kada su se donosile odluke o financiranju može biti potrebno više vremena nego što je planirano. S obzirom na navedeno, veliki infrastrukturni projekti često su tehnički složeni te planirani radovi često traju dulje nego što se očekuje, djelomično zbog nepredviđenih okolnosti (vidjeti primjer u **okviru 14.**);

Okvir 14.

Projekt NordBalt

Projekt NordBalt projekt je izgradnje elektroenergetskog spojnog voda između Švedske i Litve. Mogao bi imati znatan utjecaj na funkcioniranje tržišta električne energije u državama članicama koje surađuju u okviru plana BEMIP jer bi mogao povećati razinu trgovanja na zajedničkoj nordijskoj i baltičkoj burzi energije. Međutim, polaganje kabela kroz Baltičko more pokazalo se kao složen proces te je dovršetak tog projekta predviđen tek za lipanj 2016., šest i pol godina nakon njegova uvrštavanja na popis projekata koji se financiraju iz programa EEPR.



Fotografija 3. – Kopnena trafostanica iz projekta NordBalt u Klaipėdė, Litva

© Litgrid

- (c) potencijal spojnih vodova da olakšaju protok energije među susjednim tržištima ovisi o kapacitetu energetskih prijenosnih sustava unutar država članica (vidjeti odlomak 73.). Taj je problem uočen u dvama projektima pregledanima u sklopu revizije (vidjeti **okvir 15.**);
- (d) učinkovitost dvaju projekata za plinske spojne vodove vjerojatno će biti ograničena jer oni uključuju stvaranje novih prijenosnih kapaciteta povrh postojećih kapaciteta, vidjeti primjere u **okviru 16.**

Okvir 15.

Primjeri spojnih vodova koje unutardržavne mreže ne podržavaju

Projekt LitPol projekt je izgradnje elektroenergetskog spojnog voda između Poljske i Litve radi smanjenja izolacije triju baltičkih zemalja u odnosu na energetska tržišta Europske unije. Međutim, njegova potencijalna uporaba za uvoz električne energije iz Poljske u Litvu ograničena je zbog nedostatka proizvodnog kapaciteta u Poljskoj blizu granice s Litvom i nedostatne povezanosti s drugim regijama Poljske u kojima postoji veći kapacitet proizvodnje električne energije. Mogućnost dvosmjernih tokova energije postojat će samo ako se mreža u Poljskoj poboljša, ali to nije predviđeno prije 2020. godine.

Plinski spojni vod Bugarska – Rumunjska omogućit će protok 1,3 milijuna m³/dan zaliha prirodnog plina iz Rumunjske u Bugarsku. Međutim, prema sadašnjim uvjetima, nizak tlak u rumunjskom plinskom sustavu onemogućio bi prekogranične tokove u Bugarsku u tolikim količinama. Potencijalni tokovi plina u Mađarsku i iz nje također bi se trenutačno suočili s takvim ograničenjima. Kako bi se unutarnji prijenosni sustav spojio s prijenosnim tranzitnim plinovodom koji prolazi kroz Rumunjsku, potrebna su dodatna ulaganja u rumunjsku mrežu za prijenos plina. Rumunjska bi također trebala staviti izvan snage zakon koji zabranjuje takav izvoz plina.

Okvir 16.

Izgradnja novih plinovoda povrh postojećih

U sklopu **projekata za plinske spojne vodove između Rumunjske, Bugarske i Grčke** povrh postojećih plinovoda grade se novi. Razlog je taj što je kapacitet postojeće tranzitne mreže za plin kroz Rumunjsku i Bugarsku do Grčke dugoročnim ugovorom rezervirao opskrbljivač iz treće zemlje.

113

Cilj EU-a o dovršavanju uspostave unutarnjeg energetskeg tržišta do 2014. nije postignut. Energetska infrastruktura u Europi općenito još ne omogućuje potpunu integraciju tržišta te stoga trenutačno ne jamči stvarnu sigurnost opskrbe energijom. Financijskom potporom iz proračuna EU-a u području energetske infrastrukture ostvaren je tek malen doprinos u pogledu unutarnjeg energetskeg tržišta i sigurnosti opskrbe energijom (vidjeti odlomak 27.).

Cilj dovršavanja uspostave unutarnjeg energetskeg tržišta do 2014. nije postignut

114

Unutarnje energetske tržište je od 2007. godine u središtu razvoja energetske politike EU-a. U trećem paketu energetske propisa, koji je usvojen 2009., propisano je da se odredbe direktiva o plinu i električnoj energiji moraju prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do 3. ožujka 2011. Međutim, taj cilj nije ostvaren u navedenom roku. Vijeće je 2011. iznova naglasilo prednost uspostave unutarnjeg energetskeg tržišta, navodeći da bi ona trebala biti dovršena do 2014. Međutim, ni taj kasniji cilj nije ostvaren zbog niza problema (vidjeti odlomak 29.).

115

Dug je put do trenutka u kojem će se treći paket energetske propisa moći smatrati potpuno provedenim. Komisija i dalje prati provedbu njegovih odredbi u državama članicama, neovisno o tome što je rok za 2014. prošao (vidjeti odlomke 30.–33.).

1. preporuka – dovršenje provjera neusklađenosti

S obzirom na to da uspostava unutarnjeg energetskeg tržišta još nije dovršena, Komisija bi trebala dovršiti svoje procjene i do kraja 2016. protiv država članica pokrenuti sve potrebne postupke radi utvrđivanja povrede obveze.

Zaključci i preporuke

116

Nacionalna regulatorna tijela u cijelom EU-u i dalje se suočavaju s izazovima u pogledu neovisnosti u radu i slobode davanja stručnih prosudbi. Pojedina nacionalna regulatorna tijela ne raspolažu sredstvima koja su razmjerna zadacima koje trebaju obaviti, uključujući sudjelovanje u aktivnostima na razini EU-a, poput onih kojima je na čelu Agencija za suradnju energetske regulatornih tijela (agencija ACER). Agencija ACER nema ovlasti kojima bi primorala nacionalna regulatorna tijela u svim državama članicama da joj daju relevantne podatke o energetskom tržištu (odlomci 35. i 36.).

2. preporuka – nacionalna regulatorna tijela i agencija ACER

- (a) Države članice trebale bi zajamčiti neovisnost nacionalnih regulatornih tijela i nepostojanje ograničenja u pogledu uloge tih tijela. Nacionalna regulatorna tijela trebala bi raspolagati s dovoljno sredstava za provedbu svojih aktivnosti, pri čemu im se treba omogućiti da punopravno sudjeluju u aktivnostima suradnje na razini EU-a.
- (b) Komisija bi trebala zajamčiti agenciji ACER potrebne ovlasti da od ključnih institucija u državama članicama može dobiti informacije koje su joj potrebne za izvršavanje zadaća koje su joj dodijeljene.

117

Znatne razlike u načinu na koji države članice organiziraju vlastita energetska tržišta nepovoljno utječu na daljnji razvoj unutarnjeg energetskog tržišta. Postoji, naime, 28 nacionalnih pravnih okvira koji u praksi, umjesto unutarnjeg energetskog tržišta, čine fragmentiranu mrežu lokalnih, nacionalnih i regionalnih tržišta. Iako su izdvajanje aktivnosti prijenosa i druge mjere za cilj imali stvaranje regulatornih uvjeta za unutarnje energetske tržište, često nije došlo do otvaranja liberaliziranog i konkurentnog tržišta. Daljnji razvoj unutarnjeg energetskog tržišta EU-a, koji polazi od pronalaska praktičnih rješenja za zajedničko funkcioniranje tih tržišta, i dalje je velik izazov. Razlog je u tome što se u EU-u koristi nekoliko različitih mehanizama trgovanja, a na energetska tržišta utječu različite intervencije (odlomci 39. i 43.–46.).

3. preporuka – transparentno trgovanje

Komisija bi trebala promicati razvoj transparentnih mehanizama trgovanja plinom i električnom energijom na svim razinama. Time bi se trebalo obuhvatiti pružanje potpore i pomoći pri osnivanju burzi u državama članicama u kojima one trenutačno ne postoje ili u kojima prevladavaju mehanizmi izravne trgovine među poduzećima.

118

Mrežni kodeksi tehnička su pravila kojima se želi pružiti osnova za tehničku interoperabilnost među prijenosnim sustavima električne energije i plina u EU-u. U tim kodeksima utvrđeni su zajednički tehnički standardi kojima bi se trebao zajamčiti slobodan protok energije preko granica. Iako je nedavnim donošenjem mrežnih kodeksa za plin ostvaren određen napredak, u okviru postupka odbora još uvijek nije konačno donesen nijedan mrežni kodeks za električnu energiju. U okviru regionalnih inicijativa za njihovu raniju primjenu, pojedine su države članice usvojile određene mrežne kodekse i prije njihova konačnog donošenja (odlomci 47.–51.).

4. preporuka – donošenje i primjena mrežnih kodeksa

Komisija bi trebala ubrzati postupak odbora, s ciljem da se mrežni kodeksi za električnu energiju donesu do kraja 2015. Također bi trebala poticati agenciju ACER i europske mreže operatora prijenosnih sustava (ENTSO) da pruže državama članicama potporu u pogledu ranije primjene mrežnih kodeksa u okviru regionalnih inicijativa za suradnju.

119

Iako je ostvaren određeni napredak, stvarni učinci unutarnjih energetske tržišta na cijene još nisu ostvareni te u različitim državama članicama i dalje postoje znatne razlike u cijenama energije.

120

Veleprodajne cijene električne energije u EU-u nisu se približile te se čak i u nekim susjednim državama članicama bilježe znatne razlike. U cilju poticanja prekogranične trgovine električnom energijom, EU je kao jedan od ciljeva odredio da prekogranični elektroenergetski spojevi među državama članicama trebaju činiti najmanje 10 % njegova nominalnog proizvodnog kapaciteta. Međutim, taj cilj nije sasvim relevantan jer je usmjeren na razvoj infrastrukture umjesto da se temelji na dinamici potražnje kako bi se postiglo približavanje cijena (odlomci 59.–64.).

121

Čak i kada bi se primijenio trenutni ciljni model tržišta za plin, koji se temelji na trgovanju u čvorištima, to bi moglo imati tek malen učinak na prosječne veleprodajne cijene plina. Za izgradnju raširene mreže plinovoda u cijelom EU-u, kojima bi se diljem Europe olakšao razvoj konkurentnog trgovanja koje se temelji na plinskim čvorištima, potrebna su znatna ulaganja. Međutim, u pojedinim slučajevima možda ne postoje ekonomska opravdanja za takva nastojanja. Postoje alternativni načini za poticanje konkurentnosti na tržištima plina, kao što je postavljanje terminala za UPP na strateške lokacije radi opskrbe tržišta jedne države članice ili više njih (odlomci 65.–71.).

Zaključci i preporuke

5. preporuka – modeli tržišnog i infrastrukturnog razvoja za električnu energiju i plin

Komisija bi trebala:

- (a) razmisliti o postavljanju ciljeva za međusobno **elektroenergetsko** povezivanje koji bi se temeljili na tržišnim potrebama, a ne na fiksnim proizvodnim kapacitetima država članica;
- (b) nanovo procijeniti moguće troškove i koristi ciljnog modela za tržište **plina** te, s obzirom na nestabilnost potražnje, razmotriti postoje li alternative izgradnji raširene mreže plinovoda, kao što je postavljanje terminala za UPP na strateške lokacije radi opskrbe tržišta jedne države članice ili više njih s pomoću kompatibilnih rješenja unutar-njegov energetskog tržišta. To bi se trebalo temeljiti na sveobuhvatnoj procjeni potreba na razini EU-a (vidjeti **7. preporuku**).

Energetska infrastruktura u Europi još nije prikladna za potpunu integraciju tržišta te stoga trenutačno ne jamči stvarnu sigurnost opskrbe energijom

122

Energetska infrastruktura unutar država članica i među njima još nije prikladna za unutarnje energetsko tržište. U praksi, nedovoljni infrastrukturni kapaciteti unutar države članice mogu nepovoljno utjecati na mogući uvoz i izvoz, kao i na mjeru u kojoj države članice mogu djelovati kao tranzitne zemlje. Među državama članicama također su i dalje prisutne razlike u pogledu prekogranične infrastrukture za prijenos plina i električne energije (odlomci 73.–81.).

6. preporuka – optimalna uporaba postojeće infrastrukture

Komisija bi trebala:

- (a) utvrditi svu prekograničnu energetsku infrastrukturu koja ima veći potencijal od onoga koji se trenutačno iskorištava za potporu unutarnjem energetskom tržištu, neovisno o tome je li razlog za to što je predmet dugotrajnih bilateralnih ugovora koji onemogućuju pristup trećim stranama ili se ne iskorištavaju njezini tehnički kapaciteti poput promjene smjera toka;
- (b) surađivati s dionicima u državama članicama kako bi se povećala mjera u kojoj se takva infrastruktura zapravo neprekidno upotrebljava u korist unutarnjeg energetskog tržišta;
- (c) razmotriti koje bi se koristi ostvarile osnivanjem regionalnih operatora prijenosnih sustava kako bi se učinkovito upravljalo prekograničnim energetskim tokovima i olakšalo ih, uz optimalno iskorištavanje postojeće infrastrukture.

123

Kako bi se mogle donositi utemeljene odluke o razvoju unutarnjeg energetskog tržišta i sigurnosti opskrbe energijom, potrebna je sveobuhvatna procjena potreba na razini EU-a u pogledu energetske infrastrukture (odlomak 82.). Budući da su u cijelom EU-u potrebna znatna ulaganja u energetiku, takva je analiza ključan instrument za usmjeravanje sredstava EU-a i iz drugih izvora u navedenom sektoru (odlomci 82., 84. i 99.). Alati za planiranje kojima se Komisija služi, a uglavnom su to popisi projekata od zajedničkog interesa i desetogodišnji planovi razvoja mreže, trenutačno imaju bitna ograničenja (odlomci 85.–87.). Komisija nema ni napredni model tržišnog razvoja kojim bi pružila potporu u pogledu potrebne analize potreba (odlomak 83.).

7. preporuka – sastavljanje sveobuhvatne procjene infrastrukturnih potreba na razini EU-a

Komisija bi trebala:

- (a) izraditi sveobuhvatnu procjenu potreba na razini EU-a u pogledu energetske infrastrukture za razvoj unutarnjeg energetskog tržišta koja bi trebala služiti kao referenca za ostale dokumente poput desetogodišnjih planova razvoja mreže;
- (b) kako bi se pružila potpora u pogledu procjene potreba, uspostaviti službu za izradu modela energetskih tržišta, uključujući širok raspon projekcija potražnje, bilo interno ili u Agenciji za suradnju energetskih regulatora (ACER);
- (c) surađivati s Europskom mrežom operatora prijenosnih sustava za električnu energiju (ENTSO-E) i Europskom mrežom operatora prijenosnih sustava za plin (ENTSO-G) na način da procjena potreba služi kao izvor informacija pri planiranju infrastrukture povezane s unutarnjim energetskim tržištem u EU-u, uključujući desetogodišnje planove razvoja mreže.

124

Za razvoj prekogranične energetske infrastrukture nužna je suradnja među susjednim državama članicama. U tom smislu, financiranje projekata, raspodjela troškova i ishođenje lokacijskih dozvola mogu predstavljati izazov. U cijelom EU u postoje dobra iskustva u pogledu regionalne suradnje u energetskom sektoru koja se sve više pojavljuje u obliku političkih i tehničkih inicijativa. U pogledu pojedinih koordinacijskih aktivnosti Komisije zabilježeni su pozitivni rezultati (vidjeti odlomke 88.–93.).

Financijskom potporom Europske unije u području energetske infrastrukture ostvaren je tek malen doprinos u pogledu razvoja unutarnjeg energetskog tržišta i sigurnosti opskrbe energijom

125

Nedostatno određivanje prioriteta u pogledu projekata smanjilo je djelotvornost financijskih sredstava EU-a za energetske infrastrukture. Kako bi odredila prioritete u pogledu ulaganja iz proračuna EU-a i utvrdila projekte koji su prihvatljivi za financiranje, Komisija je upotrebljavala nekoliko popisa posebnih projekata. Međutim, Komisija nije utvrdila te popise na temelju sveobuhvatne procjene potreba za razvojem infrastrukture na razini EU-a. Iz toga su proizašli rizici koji ugrožavaju korisnost takvih popisa kao instrumenata za određivanje prioriteta u pogledu ulaganja i usmjeravanje sredstava EU-a (odlomci 100.–103.).

Zaključci i preporuke

8. preporuka – bolja uporaba popisa projekata od zajedničkog interesa

Komisija bi trebala usavršiti postupke planiranja, posebice u smislu da bi se davanje prednosti projektima od zajedničkog interesa i njihovo financiranje trebalo temeljiti na sveobuhvatnoj procjeni potreba na razini EU-a u pogledu energetske infrastrukture (vidjeti **7. preporuku**).

126

Glavna namjena glavnih instrumenata EU-a za financiranje projekata za energetske infrastrukture, odnosno programa EEPR, Instrumenta za povezivanje Europe (instrument CEF) i europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi), nije unaprijediti unutarnje energetske tržište, i to je vidljivo u pojedinim aspektima načina na koji se njima upravlja. Financiranje iz instrumenta CEF nije povezano s reformama energetske tržišta, a uvjeti u vezi s razvojem energetske tržišta nisu obuhvaćeni sporazumima o partnerstvu u okviru ESI fondova za razdoblje 2014.–2020. (odlomci 104.–109.).

9. preporuka – pravilno i trajno funkcioniranje unutarnjeg energetskog tržišta kao uvjet za financiranje projekata za energetske infrastrukture EU-a

Komisija bi trebala izraditi zakonodavne prijedloge o načinu donošenja vlastitih odluka o tome koji će se projekti za energetske infrastrukture financirati ovisno o pravilnom i trajnom funkcioniranju energetske tržišta u državama članicama.

127

Postoje primjeri projekata za energetske infrastrukture koje je financirao EU i koji su imali pozitivan učinak na unutarnje energetske tržište i sigurnost opskrbe. Međutim, učinak velikog broja drugih projekata dosad je bio ograničen. Razlozi su u tome što neki od tih projekata nisu bili dovoljno usmjereni na razvojne potrebe unutarnjeg tržišta, mali broj ih je dovršen i pušten u rad, za neke od njih problemi povezani s kapacitetom u susjednim državama članicama kočili su im uporabu, a učinkovitost pojedinih projekata je ograničena jer se njima nastoji razviti dodatna infrastruktura povrh postojeće (odlomci 110.–112.).

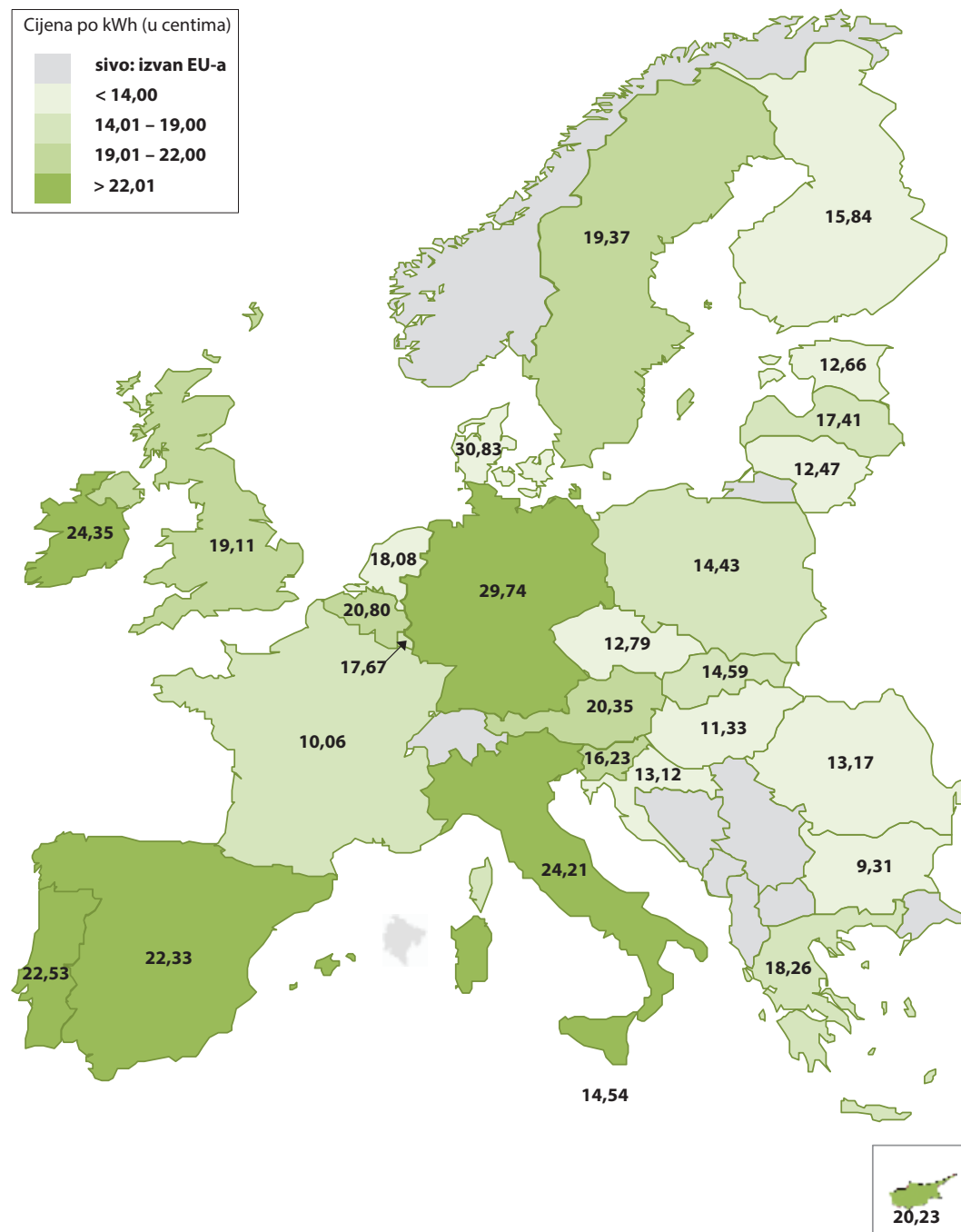
Ovo je izvješće usvojilo II. sudsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda g. Henri GRETHEN, na sastanku održanom u Luxembourg 21. listopada 2015.

Za Revizorski sud



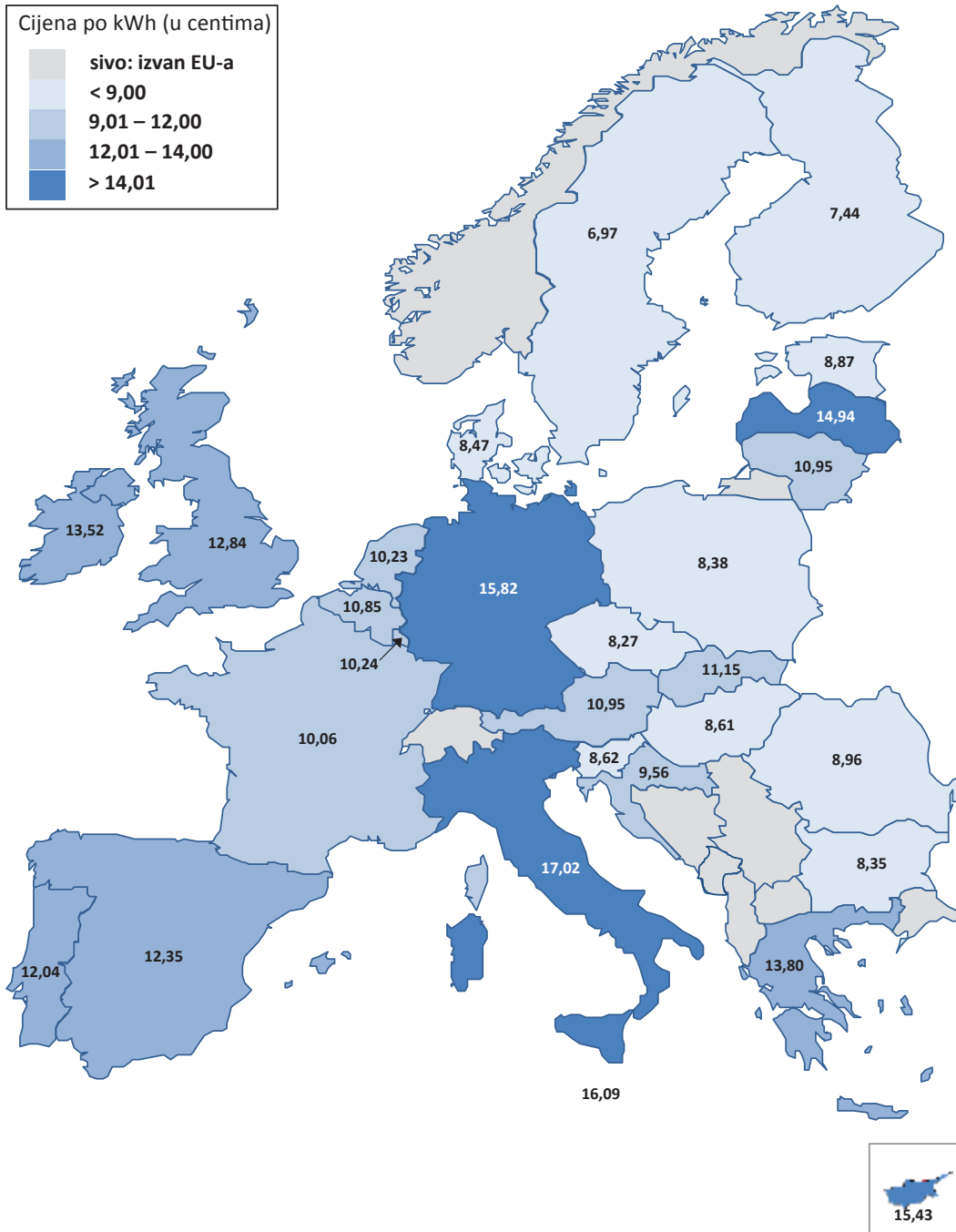
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

(a) Prosječne maloprodajne cijene električne energije s porezima za kućanstva: 1. tromjesečje 2015. u centima po 1 kWh



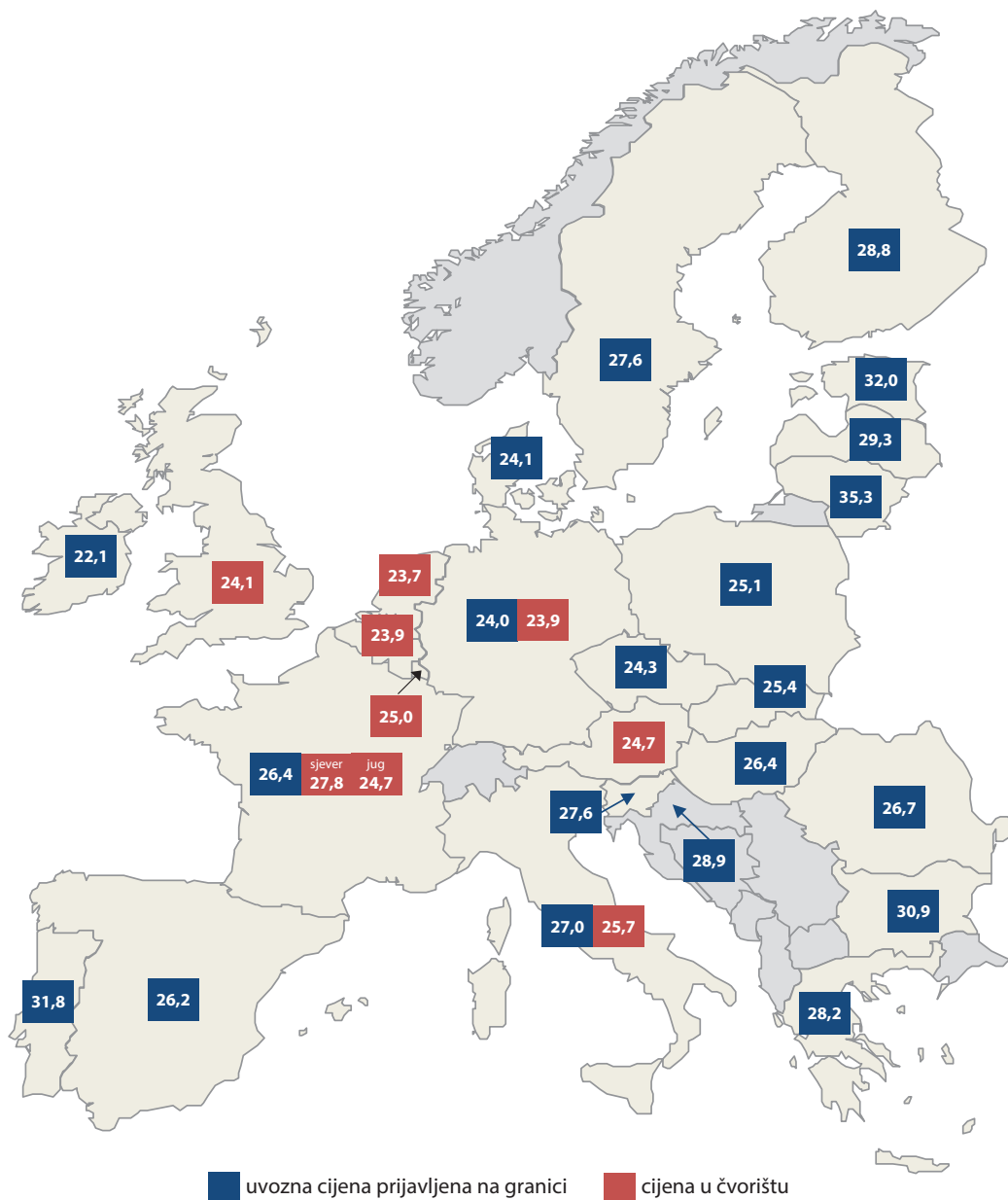
Napomena: pristupačnost potrošačkih cijena zasebno je pitanje koje treba razmatrati u kontekstu razine neto raspoloživog dohotka u svakoj državi članici. Kao što je navedeno u odlomku 23., u sklopu ove revizije nije se razmatralo energetska siromaštvo.

Izvor: Europska komisija.

(b) Prosječne cijene električne energije bez PDV-a i poreza za koje se ne može zatražiti povrat za industrijske potrošače: 1. tromjesečje 2015. u centima po 1 kWh

Izvor: Europska komisija.

Prilog II. Procijenjene nabavne cijene plina koje plaćaju dobavljači u državama članicama EU-a – godišnji prosjek 2014. (u eurima po MWh)



Izvor: Sud na temelju podataka iz agencije ACER. Cipar i Malta trenutačno nemaju tržišta plina pa stoga nisu uključeni.

Sudjelovanje država članica u radnim skupinama agencije ACER, razdoblje od siječnja 2013. do svibnja 2015.

	Odbor regulatora	Radna skupina za električnu energiju	Radna skupina za plin	Radna skupina za provedbu, praćenje i referentna mjerenja	Radna skupina za cjelovitost i transparentnost tržišta
Broj održanih sastanaka	22	24	25	24	20
Austrija	22	24	25	19	20
Njemačka	22	23	25	17	19
Ujedinjena Kraljevina	22	24	24	15	20
Francuska	20	23	24	17	20
Belgija	22	21	25	24	11
Španjolska	22	19	25	19	17
Švedska	22	23	21	17	19
Portugal	22	24	25	5	16
Italija	22	20	21	11	16
Nizozemska	22	24	22	6	16
Poljska	21	22	25	2	16
Mađarska	22	18	22	0	19
Danska	22	21	16	6	11
Finska	22	21	15	0	16
Češka	22	13	9	4	19
Irska	22	14	14	0	12
Luksemburg	19	8	9	0	14
Slovenija	18	0	8	0	7
Hrvatska	15	3	5	1	4
Grčka	20	1	5	0	2
Litva	18	1	3	0	2
Latvija	16	0	6	0	1
Malta	22	0	0	0	0
Rumunjska	18	1	2	0	1
Estonija	18	0	0	0	0
Cipar	14	0	0	0	0
Bugarska	2	0	0	0	0
Slovačka	1	0	0	0	0

Sažetak

IV

Komisija ističe da je dobro funkcioniranje tržišta električne energije i plina važno za sigurnost opskrbe.

V

U Komunikaciji „Napredak u dovršavanju unutarnjeg energetskeg tržišta“ (COM(2014) 634 završna verzija) priznaje se da je Europa ostvarila znatan napredak u dovršavanju unutarnjeg energetskeg tržišta. Prekogranična trgovina raste, obnovljivi izvorni energije uspješno se ugrađuju u sustav i počelo je uvođenje pametnih mreža i olakšavanje distribuirane proizvodnje energije. Međutim jasno je da posao još nije dovršen. Tržište zbog prepreka ne može glatko funkcionirati. Te se prepreke nastoje ukloniti projektom energetske unije. Komisija je poduzela konkretne korake kako bi uklonila preostale tržišne prepreke na unutarnjem energetskeg tržištu, posebno svojom inicijativom oblikovanja tržišta.

U odnosu na energetske infrastrukturu važno je istaknuti sljedeće:

- očekuje se da će se energetska infrastruktura financirati tržištem – odnosno naknadama koje plaćaju potrošači koje su odobrila neovisna regulatorna tijela; stoga bi financijska potpora iz proračuna EU-a trebala biti iznimka, a ne pravilo,
- u slučajevima kada je dodijeljena financijska potpora, u određenim regijama znatno se poboljšala sigurnost opskrbe energijom (vidjeti primjerice primjere za Europski energetske program za oporavak (EEPR) u okviru opažanja Suda iz odlomka 103. ili neke revidirane projekte koji su se sufinancirali u okviru Instrumenta za povezivanje Europe ili iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, a spomenuti su u opažanjima Suda u pogledu odlomaka 109.–111.).

1. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

Službe Komisije izjavile su da je provedba pravila iz trećeg paketa prioritet za 2015. Provjere usklađenosti u pogledu provedbe trećeg paketa dovršene su u svih 28 država članica i s nadležnim tijelima predmetnih država članica razgovara se o svim mogućim elementima koji su neusklađeni sa zakonodavstvom o unutarnjem tržištu.

2. preporuka (a)

Ova je preporuka upućena državama članicama. Komisija se, međutim, slaže s preporukom i tijekom procjene usklađenosti pravila trećeg paketa za unutarnje energetske tržište posebno će analizirati neovisnost nacionalnih regulatornih tijela.

2. preporuka (b)

Komisija prihvaća preporuku i istražuje mogućnosti jačanja postojećih ovlasti Agencije za suradnju energetske regulatora (ACER), uključujući u odnosu na države članice, u cilju njegove prilagodbe stvarnostima integriranijeg tržišta.

3. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

U cilju rješavanja problema nedovoljno razvijenog trgovanja na burzama, Komisija je donijela uredbu u području plina i električne energije kojima će se uvesti obveza uspostave energetske burzi (npr. Uredba „CAM“ (u pogledu mehanizama raspodjele kapaciteta u transportnim sustavima za plin) i Uredba u pogledu „uravnoteženja plina“ u području plina te Uredba „CACM“ kojom se uspostavljaju pravila za povezivanje tržišta diljem EU-a, u području električne energije). Osim toga, u tijeku je provedba Uredbe (EU) br. 1227/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije (REMIT).

4. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

Povjerenik za klimatsku i energetska politiku izjavio je da je donošenje mrežnih kodeksa prioritet. Komisija je u suradnji s regulatorima, operatorima prijenosnih sustava/OPS-ovima i ostalim dionicima intenzivno radila na preoblikovanju predloženih mrežnih kodeksa na način kojim bi se zajamčila njihova neutralnost i osigurala učinkovita provedba. Očekuje se da će Odbor do kraja 2015. glasovati o 8 od 10 predloženih mrežnih kodeksa za električnu energiju.

Komisija aktivno promiče ranu provedbu mrežnih kodeksa u okviru inicijativa regionalne suradnje.

5. preporuka (a)

Komisija prihvaća preporuku.

Dok se postojeći cilj od 10 % za 2020. temelji na proizvodnom kapacitetu, kod oblikovanja cilja za međusobno povezivanje za 2030. na regionalnoj ili nacionalnoj razini uzet će se u obzir i imati važnu ulogu troškovni aspekti i potencijal za trgovinske razmjene (koji će u tome imati važnu ulogu). Time će se omogućiti nužna fleksibilnost kako bi se cilj od najmanje 15 % međusobno povezanih elektroenergetskih sustava u 2030. mogao prilagoditi potrebama tržišta.

5. preporuka (b)

Komisija prihvaća ovu preporuku.

U desetogodišnjem planu razvoja mreže u području plina iz 2015. već je dana dobra procjena infrastrukturnih potreba u okviru različitih scenarija u pogledu buduće potražnje, cijena, razvoja infrastrukture i drugih aspekata. Iz analize je jasno vidljivo da neće biti potrebni svi planirani projekti. Tekući proces projekata od zajedničkog interesa (PCI) temelji se na toj procjeni. Nadalje, kako bi se izradila poboljšana procjena potreba za tržište plina EU-a, započeo je pripremni rad na strategiji EU-a za ukapljeni prirodni plin (UPP) i skladištenje plina te će Komisija svoju strategiju za UPP i skladištenje objaviti u siječnju 2016.

VII

Komisija smatra da treba poboljšati transeuropsku infrastrukturu kako bi se ostvario njezin puni učinak na unutarnje energetska tržište. Komisija potvrđuje da je potrebna sveobuhvatna procjena potreba u pogledu infrastrukture na razini EU-a, ali želi i istaknuti do koje se mjere planiranje infrastrukture već u velikoj mjeri provodi na razini EU-a te kako to utječe na politiku Komisije. Iako je možda potrebno optimizirati postupke i alate, već postoji dobra procjena potreba u pogledu ključne europske energetske infrastrukture. Vidjeti odgovor Komisije na preporuku 7. i odlomak 82.

6. preporuka (a)

Komisija prihvaća preporuku. Već je počela provoditi mjere u tom pogledu. To je posebno slučaj sa Skupinom na visokoj razini za plinsku povezanost središnje i jugoistočne Europe. Cilj je skupine koordinirati napore usmjerene na stvaranje prekogranične i transeuropske infrastrukture kojom se diversificira opskrba plinom u regiji te na provedbu usklađenih pravila.

6. preporuka (b)

Komisija prihvaća preporuku. Ona već djeluje u tom smjeru u okviru regionalnih inicijativa: jedan od glavnih ciljeva regionalnih inicijativa jest usmjeriti se na uska grla (fizička ili regulatorna) u prekograničnoj infrastrukturi.

6. preporuka (c)

Komisija prihvaća preporuku.

Suradnja među operatorima prijenosnih sustava (OPS) već je propisana kao obvezna u mnogim provedbenim pravilima („mrežni kodeksi“) koja se odnose na rad mreže i trgovanje energijom.

U kontekstu inicijative oblikovanja tržišta električne energije, ona istražuje mogućnosti za jačanje suradnje i podjele odgovornosti među operatorima prijenosnih sustava na temelju pojma inicijativa za koordinaciju regionalne sigurnosti (RSCI), posebno u usko povezanim regijama, kao prvi korak prema većoj integraciji operatora prijenosnih sustava na regionalnoj razini.

7. preporuka (a)

Komisija prihvaća preporuku.

Ona je već djelovala u tom smjeru. Kontinuirano se radilo na razvoju desetogodišnjih planova razvoja mreže (od 2013.) i na pratećoj analizi troškova i koristi. Osim toga, u članku 11. stavku 8. uredbe o TEN-E predviđen je model (međusobno povezane) mreže električne energije i plina koji će razviti Europska mreža operatora prijenosnih sustava (ENTSO) za električnu energiju i ENTSO za plin te ga dostaviti Komisiji i ACER-u do 31. prosinca 2016. Komisija će osigurati da se to učini na vrijeme.

7. preporuka (b)

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Interno oblikovanje analitičkih kapaciteta i kapaciteta za izradu modela moglo bi imati znatne implikacije za resurse Komisije ili ACER-a. Odgovarajuća alternativa mogla bi biti eksternalizacija kapaciteta ENTSO-ovima uz nadzor ACER-a i Komisije.

7. preporuka (c)

Komisija prihvaća preporuku.

ENTSO-ovi, u bliskoj suradnji s Komisijom i ACER-om, uspostavljaju analizu troškova i koristi za cijeli energetske sustav na kojoj se temelji planiranje i procjena potreba te desetogodišnje planove razvoja mreže.

8. preporuka

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

U pogledu određivanja prioriteta, Komisija podsjeća da je poboljšanje postupaka planiranja dio redovitog mehanizma suradnje sa svim uključenim dionicima.

Primjerice, cilj odabira projekata od zajedničkog interesa jest utvrditi kojim se projektima najviše pridonosi ostvarenju ciljeva energetske politike EU-a (cjenovna pristupačnost, sigurnost opskrbe, održivost).

Do kraja 2016. bit će uspostavljena čvršća kombinirana analiza potreba tržišta električne energije i plina. Pogledajte odgovor Komisije na preporuku 7. (a).

U pogledu financiranja, kod odabira mjera kojima će se pružiti financijska potpora, u pogledu projekata za koje je utvrđena potreba za javnom potporom, uzimaju se u obzir stupanj razrađenosti i drugi kriteriji procjene. Komisija usko surađuje s EIB-om i ostalim dionicima na povećanju tehničke pomoći za poboljšanje portfelja projekata od strateškog interesa. Stoga nisu predviđene daljnje mjere.

9. preporuka

Komisija ne prihvaća preporuku.

Komisija je čvrsto uvjerena da je potrebno ostvariti jednak napredak u pogledu infrastrukture i uređenja tržišta kako bi se osiguralo učinkovito unutarnje energetske tržište. Međutim, stroge uvjete bilo bi previše složeno primjenjivati na zakonsko provediv način te bi se time moglo naštetiti razvoju potrebne infrastrukture.

Uvod

03

Države članice snose glavnu odgovornost za primjenu i provedbu prava EU-a te je od velike važnosti njihova spremnost za potpunu i točnu provedbu zakonodavstva. Trenutačno su nacionalne vlade odgovorne za razvoj zakonodavstva i politika u području energije koji utječu na unutarnje tržište. One su, kao vlasnici trgovačkih društava za opskrbu energijom i prijenos energije, glavni igrači na energetskim tržištima EU-a.

05

Komisija smatra da je zaista otvoreno, konkurentno i dobro povezano energetske tržište najbolji način za osiguranje sigurnosti opskrbe energijom te će se time omogućiti Europi da ostvari nužni prelazak na energetske sektor s niskim emisijama ugljika na najekonomičniji i najsigurniji način.

Komisija je stoga, uz potporu Vijeća i Parlamenta, pripremila strategiju za energetske uniju, čiji se ključni dio odnosi na predanost uklanjanju glavnih prepreka integriranim energetskim tržištima u Europi.

U okviru te strategije ona će pojačati svoje napore usmjerene na potpunu provedbu postojećeg zakonodavstva u području energije i povezanog zakonodavstva. Komisija je također pokrenula sveobuhvatni pregled postojećeg zakonodavstva EU-a u području energije, posebno u području električne energije („inicijativa za oblikovanje tržišta“) u cilju prilagodbe postojećih pravila „trećeg paketa“ kada je to potrebno radi promicanja integracije tržišta. Povrh toga, započela je sveobuhvatni postupak revizije svojeg zakonodavstva koje se odnosi na sigurnost opskrbe.

13

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 5.

Komisija smatra da je, budući da države članice, u okviru prava EU-a, moraju uzeti u obzir učinke svojih nacionalnih odluka na susjedne zemlje, za organizaciju unutarnjeg energetskog tržišta potrebna bliska suradnja EU-a i država članica/nacionalnih vlada.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 14. do 18.

U području energetske infrastrukture povećava se međusobna povezanost europskih prijenosnih sustava za električnu energiju i plin, ali još uvijek su potrebna znatna ulaganja u infrastrukturu. Do kraja 2015. bit će dovršeno 13 projekata s prvog Unijinog popisa projekata od zajedničkog interesa (PCI) za plin i električnu energiju. Nešto više od 100 PCI-jeva nalazi se u fazi ishođenja dozvole te se može očekivati da će uskoro ući u fazu izgradnje. Iako većina ulaganja u energetske infrastrukturu potječe iz privatnog sektora, dostupan je niz posebnih alata EU-a za prevladavanje daljnjih financijskih izazova. Od pokretanja Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) 2014. dodijeljeno je 796 milijuna eura u obliku bespovratnih sredstava za prijedloge ključnih infrastrukturnih projekata diljem Europe. Dodatna potpora dostupna je i iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF). Nadalje, sredstvima iz Europskog fonda za strateška ulaganja osigurat će se dodatna potpora za energetske projekte od strateške važnosti.

Kako bi se djelotvornije riješili posebni infrastrukturni problemi u nekim regijama Europe, pojačana je regionalna suradnja među predmetnim državama članicama. Uslijed toga osnovane su skupine na visokoj razini, za povezivanje tržišta plina i električne energije Pirenejskog poluotoka i za plinsku povezanost srednje i jugoistočne Europe (CESEC) te je pokrenuta reforma Skupine na visokoj razini za regiju Baltičkog mora (BEMIP). Očekuje se da će skupine dati konkretne prijedloge za rješavanje infrastrukturnih problema i za osiguranje provedbe odgovarajućih projekata.

Opažanja

29 – prva alineja

Države članice imaju ključ za stvaranje unutarnjeg tržišta. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 3. One svojim postupcima određuju hoće li stvarno biti uklonjene prepreke za prekograničnu trgovinu energijom te hoće li se postići koordinacija rada sustava sa susjedima. Komisija može uspješno izvršiti svoju zadaću stvaranja unutarnjeg energetskog tržišta samo s državama članicama koje proaktivno rade na uklanjanju prepreka prekograničnoj trgovini.

32 – treća alineja

Pitanja povezana sa zaštitom potrošača u trećem paketu dodatan su važan aspekt koji Komisija provjerava u okviru provjera prenošenja i usklađenosti.

35

Komisija smatra da je sve važnije pronaći rješenja za sporna prekogranična pitanja među državama članicama. S većom integracijom tržišta javlja se veća potreba za neovisnim tijelom koje bi posredovalo i u konačnici rješavalo sukobe među državama članicama u vezi s regulatornim pitanjima.

Komisija nastavlja poticati sve države članice da sudjeluju na sastancima radne skupine. U cilju osiguranja transparentnosti njihova rada, rezultati sastanka stavljaju se na raspolaganje svim državama članicama.

40

Cilj je inicijative Komisije za oblikovanje tržišta pokrenute 15. srpnja 2015. (COM (2015) 34509 pojačati pravni okvir za suradnju između OPS-ova.

44

Komisija smatra i da su u sadašnjem kontekstu postojeći mehanizmi heterogeni. Kako bi prevladala tu situaciju, Komisija je donijela zakonodavstvo za usklađivanje mehanizama trgovanja za plin i električnu energiju. U tijeku je provedba tog zakonodavstva (posebno donošenjem smjernica za dodjelu kapaciteta i upravljanje zagušenjima (CACM) u području električne energije te mrežnih kodeksa/ smjernica za mehanizme raspodjele kapaciteta i upravljanje zagušenjima te uravnoteženje plina, u području plina) i znatno će se smanjiti neučinkovitosti postojećeg regulatornog okvira za trgovanje energijom.

46

Komisija smatra da je pitanje nekoordiniranih državnih intervencija na energetskim tržištima jedna od glavnih prepreka integriranom tržištu i stoga je od ključne važnosti za funkcioniranje IEM-a te za sigurnost opskrbe. Komisija je istaknula glavna pitanja i svoje predložene mjere u svojoj Komunikaciji „Uspostava unutarnjeg tržišta električne energije i optimalno iskorištavanje javnih intervencija” (C(2013) 7243 završna verzija) te posebno ističe uklanjanje nepotrebnih intervencija u svojoj inicijativi za oblikovanje tržišta (vidjeti „Komunikaciju o pokretanju postupka javnog savjetovanja o novom modelu energetskog tržišta”, (COM (2015) 340)).

50 (a)

Komisija napominje da nacionalni operatori prijenosnih sustava, nacionalna regulatorna tijela i države članice često oklijevaju pristati na prilagodbu postojećih nacionalnih ili regionalnih pravila u korist kompromisnog rješenja kojim bi se stvorilo integriranije/veće regionalno tržište ili tržište na razini EU-a. Komisija promiče daljnju integraciju unutarnjeg energetskog tržišta čak i za tržišta koja ispravno funkcioniraju kako bi se u potpunosti mogle ostvariti moguće koristi europske integracije, kao što je više tržišnog natjecanja, povećana likvidnost i sigurnost opskrbe.

50 (b)

Za donošenje zakonodavstva EU-a o tehničkim pravilima potrebne su promjene u uspostavljenim nacionalnim sustavima te pronalaženje kompromisa među 28 država članica o često složenim tehničkim pitanjima rada sustava ili trgovanja energijom, sa znatnim distribucijskim učincima. Time se ograničava mogućnost točnog planiranja vremena za pronalaženje nužnih kompromisa.

Komisija je poduzela korake kako bi osigurala jasno i transparentno planiranje redovitom objavom očekivanog postupka donošenja.

50 (c)

Komisija razmatra moguća unaprjeđenja postupka donošenja mrežnog kodeksa u okviru svoje inicijative za oblikovanje tržišta.

50 (d)

Mrežni kodeksi i smjernice dokumenti su Komisije kojima se nastoje ukloniti prepreke trgovini usklađivanjem pravila za rad tržišta i mreža.

Zadaća je Komisije osigurati usklađenost nacrtu tekstova koje predlažu ENTSO-E i ACER sa zakonodavstvom EU-a, njihovu neutralnost prema svim dionicima te da se njima ne potvrđuje samo *status quo*, već ostvaruje stvarni napredak na unutarnjem energetsom tržištu (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 50. (a)).

U slučaju predloženih kodeksa za električnu energiju Komisija je morala intenzivno raditi na predloženim tekstovima prije nego što ih je mogla donijeti kao zakone EU-a. Postupak donošenja stoga je trajao duže nego što je izvorno predviđeno, između ostalog i zbog velike gospodarske važnosti mogućih distribucijskih učinaka donesenih pravila. Vrijeme uloženo u preradu tekstova kodeksa i u pregovore s državama članicama i dionicama o potrebi za ambicioznim zakonodavstvom dobro je uloženo jer će se kodeksima koji su u konačnici doneseni ostvariti stvarni napredak u usklađivanju.

51

Komisija napominje da su posebno u području električne energije operatori prijenosnih mreža i nacionalna regulatorna tijela bili vrlo aktivni u projektima rane provedbe mrežnih kodeksa (vidjeti npr. proces dobrovoljnog povezivanja tržišta, inicijative uspostavljanja ravnoteže ili rad na regionalnim centrima za koordinaciju sigurnosti).

53

Komisija aktivno surađuje s Bugarskom na ubrzanju postupka uspostave energetske burze kako bi mogla u potpunosti sudjelovati u trgovanju energijom u cijelom EU-u („spajanje tržišta”), uključujući sa zemljama Energetske zajednice (koje zajedno čine „8. regiju”).

54

Komisija napominje da okvir za praćenje REMIT stvoren Provedbenom uredbom (EU) br. 1348/2014 (Uredba „REMIT”) još nije stupio na snagu u pogledu trgovine B2B (takozvane „nestandardne transakcije”). Uredbom su do sada obuhvaćene samo takozvane „standardne transakcije” (tj. transakcije na mjestima trgovanja). Odredbe o „nestandardnim” transakcijama (tj. bilateralne transakcije izvan mjesta trgovanja) stupit će na snagu u ožujku 2016.

59

Konvergencija cijena zaostaje za očekivanim, većinom zbog državnih intervencija koje se znatno razlikuju, što pogoduje vrlo različitim oblicima opskrbe električnom energijom. Međutim, cijene su usklađene zahvaljujući inicijativama na unutarnjem tržištu kao što je povezivanje tržišta (vidjeti nedavno iskustvo s povezivanjem tržišta temeljenim na protoku), a moguće je i daljnje usklađivanje, posebno kada države članice odluče više uskladiti svoje državne intervencije.

61

Uredbom CACM, koja će postati pravno obvezujuća u svim državama članicama u kolovozu 2015., stvoreni su usklađeni mehanizmi trgovanja. Komisija se slaže da potpunu konvergenciju cijena još uvijek onemogućuju drugi čimbenici (kao što je nedovoljna međusobna povezanost, nekoordinirane državne intervencije u različitim državama članicama i slično).

64

Komisija se slaže da bi trebalo istisnuti reguliranje cijena kojima se cijena energije spušta ispod troška proizvodnje i počela je o tome raspravljati s državama članicama i u okviru postupaka zbog povrede prava. Sud Europske unije nedavno je podržao provedbene mjere Komisije protiv reguliranih cijena (C-36/24).

70

Komisija ima odjel koji se bavi praćenjem tržišta i predviđanjima u području energije. Komisija potvrđuje da ima ograničene kapacitete za složenu analizu zbog manjka resursa. Ona bi pozdravila jačanje svojih kapaciteta.

U svakom slučaju, Komisija će se možda trebati obratiti vanjskim stručnjacima.

75

Glavni instrument kojim se državama članicama pomaže da postignu cilj od 10 % jest pronalaženje i podupiranje provedbe relevantnih projekata od zajedničkog interesa. Na primjer, veliki dio akcijskog plana regionalne inicijative u jugozapadnoj Europi posvećen je povećanju stope međusobne povezanosti između Pirenejskog poluotoka i kontinentalnog tržišta električne energije.

82

Komisija potvrđuje da je potrebna sveobuhvatna procjena potreba infrastrukture na razini EU-a, ali također želi istaknuti do koje se mjere planiranje infrastrukture već odvija na razini EU-a i kako to utječe na politiku Komisije.

Desetogodišnji planovi razvoja mreže (TYNDP) koje izrađuje Europska mreža operatora prijenosnih sustava (ENTSO) temelje se na detaljnoj evaluaciji infrastrukturnih potreba, kojom je obuhvaćena i potražnja. Učestalošću ažuriranja planova, svake dvije godine, osigurava se da se u planu odražavaju promjene u uzorcima potražnje i proizvodnje. Na temelju tih planova i primjenom metodologije iz analize troškova i koristi cijelog energetskog sustava propisane u Uredbi o mrežama TEN-E biraju se projekti za Unijin popis projekata od zajedničkog interesa (PCI). Postupak odabira PCI-jeva obavlja se na transparentan i čvrst način.

83

Uzimajući u obzir ograničenja broja zaposlenih (i slična ograničenja u ACER-u), Komisija smatra da bi modeliranje infrastrukture i razvoj raspona scenarija mogli obavljati ENTSO-ovi pod strogim nadzorom Komisije i ACER-a.

Treba napomenuti da verzija desetogodišnjeg plana razvoja mreže za električnu energiju iz 2014. već uključuje četiri scenarija. Metodologija i izgradnja scenarija mogu se razraditi i ažurirati i Komisija i ACER u tome području usko surađuju s ENTSO-ovima.

84

Financiranje se ne temelji samo na unaprijed definiranim procjenama potreba (odozgo prema dolje), već se mora procjenjivati i ocjenjivati i u odnosu na posebne zahtjeve. Stupanj razrađenosti jedan je od ključnih kriterija za procjenu određenih projekata, zajedno s koristima koje se provedbom projekta mogu postići u regiji u kojoj se provodi. To se primjenjuje na financijske instrumente i bespovratna sredstva.

86 – četvrta alineja

Desetogodišnji planovi razvoja mreže ne moraju u potpunosti odgovarati nacionalnim planovima jer bi trebali biti više od samog popisa svih nacionalnih planova. Oni su usmjereni na razvoj transeuropske infrastrukture, čiji su glavni ciljevi integracija tržišta, sigurnost opskrbe i održivost.

87

Planiranje se mora temeljiti na skupu potpunih, pouzdanih i utemeljenih podataka. Prikupljanje tih podataka, posebno od nositelja projekta, ali i od država članica, jedan je od ključnih izazova sljedećeg kruga TYNDP-ova.

90

Komisija je izjavila da je integracija regionalnog tržišta ključni instrument za ostvarivanje napretka u pogledu stvaranja unutarnjeg energetskeg tržišta. Ona će nastaviti aktivno podržavati i dalje razvijati regionalne inicijative u svim područjima unutarnjeg tržišta (npr. infrastruktura, trgovanje energijom, rad sustava, prikladnost proizvodnje, sustavi za podupiranje obnovljivih izvora energije), ali pritom neće smetnuti s uma svoj konačni cilj integriranog tržišta u cijelom EU-u.

100

Postupkom izrade desetogodišnjih planova razvoja mreže u području plina i električne energije, za što su nadležne europske mreže operatora prijenosnih sustava, pruža se dobar pregled područja u kojima su potrebna ulaganja u mrežu na europskoj razini.

Na tim se podacima temelje postupci kao što je popis PCI-jeva. Međutim, važno je podsjetiti da za provedbu prioritetnih ili strateški važnih projekata nisu nužno potrebna sredstva EU-a. Često su važnije druge, nefinancijske prepreke (npr. izdavanje dozvola). Cilj postupka određivanja projekata od zajedničkog interesa jest omogućiti uklanjanje tih prepreka. Ako postoje posebne prepreke povezane s financijama, razmatra se potpora iz proračuna EU-a (primjerice u okviru Instrumenta za povezivanje Europe). Stoga se popisi obično ne utvrđuju isključivo s ciljem određivanja prioriteta u pogledu ulaganja iz proračuna EU-a.

103

Popis projekata od zajedničkog interesa temelji se na detaljnoj procjeni koja se poboljšava razradom različitih aspekata analize troškova i koristi (primjerice u pogledu načina vrednovanja sigurnosti opskrbe). Prema postojećem zakonodavstvu o Instrumentu za povezivanje Europe uvrštenost na popis preduvjet je za dobivanje financijske potpore. Međutim, odluka o davanju potpore donosi se, u skladu s postojećim pravnim okvirom, nakon ispitivanja zahtjeva na temelju niza kriterija za dodjelu kojima se uzimaju u obzir ciljevi politike i tehnički i financijski aspekti.

104

Komisija priznaje da se zbog kašnjenja u provedbi projekata programom EEPR-a nije mogao brzo ostvariti gospodarski rast.

Međutim, znatne su dugoročne koristi od tih projekata, posebno u pogledu sigurnosti opskrbe:

Dovršeni su svi osim jednog projekta obrnutog protoka i međusobnog povezivanja u srednjoj i istočnoj Europi, čime se znatno poboljšala otpornost plinske mreže EU-a u slučaju poremećaja u opskrbi, kao što je onaj s početka 2009.

Projektom „NordBalt 02” pridonijelo se nužnoj nadogradnji litavske prijenosne mreže kako bi se olakšao protok električne energije kroz spojni vod. Projektom „EstLink 2” estonska mreža i baltička mreža povezane su s nordijskim tržištem električne energije s pomoću podmorskog kabela do Finske.

Novom podmorskom kabelskom vezom između Italije i Malte okončana je izolacija malteške mreže od ostatka Europe.

109

Za operativne programe za razdoblje 2014.–2020. samo šest država članica odabralo je prioritet za ulaganja iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) koji je povezan, među ostalim, s poboljšanjem sigurnosti opskrbe razvojem pametnih sustava za skladištenje i prijenos energije. U zakonodavstvu je predviđen poseban *ex ante* uvjet koji se odnosi na taj prioritet za ulaganja, kojim se osigurava usklađenost s relevantnim dijelovima zakonodavstva u pogledu unutarnjeg energetskeg tržišta i s okvirom za PCI. Pokazatelji rezultata utvrđeni su u relevantnim operativnim programima (a ne u sporazumima o partnerstvu) za svaki od posebnih dogovorenih ciljeva i uključuju pokazatelje rezultata povezane s aspektima unutarnjeg energetskeg tržišta.

Podrška prelasku na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika, uključujući ulaganja u energetska učinkovitost, obnovljivu energiju i pametne distribucijske mreže, jedan je od prioriteta u provedbi europskih strukturnih i investicijskih fondova u razdoblju 2014.–2020., posebno s obveznim minimalnim dodijeljenim sredstvima iz EFRR-a. Za određene države članice važna su ulaganja u drugu energetska infrastrukturu, kao što je uklanjanje uskih grla u ključnim mrežnim infrastrukturama. Takva ulaganja zaista predstavljaju u prosjeku otprilike 0,5 % ukupnih dodijeljenih sredstava iz EFRR-a, Kohezijskog fonda (KF) i Europskog socijalnog fonda (ESF) u razdoblju od 2007. do 2013. i u razdoblju od 2014. do 2020., ali u nekim je državama članicama taj udio veći (otprilike 2 %), čime se odražavaju nacionalne potrebe i prioritete.

112 (b)

Provedba svih projekata koji se sufinanciraju iz proračuna EU-a strogo se nadzire i zahtjevi provoditelja projekata za izmjene odluka o dodjeli bespovratnih sredstava pažljivo se razmatraju i odbacuju ako dostavljeni argumenti nisu dovoljni.

Zaključci i preporuke

113

Važno je istaknuti sljedeće:

- očekuje se da će se energetska infrastruktura financirati naknadama koje plaćaju potrošači i tržištem; stoga bi potpora iz proračuna EU-a trebala biti iznimka, a ne pravilo,
- u slučajevima kada je dodijeljena financijska potpora, u određenim regijama znatno se poboljšala sigurnost opskrbe energijom (vidjeti primjerice primjere za program EEPR u okviru opažanja Suda iz odlomka 103. ili neke revidirane projekte koji su se sufinancirali iz Instrumenta za povezivanje Europe ili iz europskih strukturnih i investicijskih fondova koji su spomenuti u opažanjima Suda u pogledu odlomaka 109.–111.).

1. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

Službe Komisije izjavile su da je provedba pravila iz trećeg paketa prioritet za 2015. Provjere usklađenosti u pogledu provedbe trećeg paketa dovršene su u svih 28 država članica i s nadležnim tijelima predmetnih država članica razgovara se o svim mogućim elementima koji su neusklađeni sa zakonodavstvom o unutarnjem tržištu.

2. preporuka (a)

Ova je preporuka upućena državama članicama. Komisija se, međutim, slaže s preporukom i tijekom procjene usklađenosti pravila trećeg paketa za unutarnje energetska tržišta posebno će analizirati neovisnost nacionalnih regulatornih tijela.

2. preporuka (b)

Komisija prihvaća preporuku i istražuje mogućnosti jačanja postojećih ovlasti ACER-a, uključujući u odnosu na države članice u cilju njegove prilagodbe stvarnostima integriranijeg unutarnjeg tržišta.

3. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

U cilju rješavanja problema nedovoljno razvijenog trgovanja na burzama, Komisija je donijela uredbu u području plina i električne energije kojima će se uvesti obveza uspostave energetskih burzi (npr. Uredba „CAM“ (u pogledu mehanizama raspodjele kapaciteta u transportnim sustavima za plin) i Uredba u pogledu „uravnoteženja plina“ u području plina, te Uredba „CACM“ kojom se uspostavljaju pravila za povezivanje tržišta diljem EU-a, u području električne energije). Nadalje, u tijeku je provedba Uredbe (EU) br. 1227/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o cjelovitosti i transparentnosti veleprodajnog tržišta energije (REMIT).

4. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

Povjerenik za klimatsku i energetska politiku izjavio je da je donošenje mrežnih kodeksa prioritet. Komisija je u suradnji s regulatorima, operatorima prijenosnih sustava (OPS) i ostalim dionicima intenzivno radila na preoblikovanju predloženih mrežnih kodeksa na način kojim bi se zajamčila njihova neutralnost i osigurala učinkovita provedba. Očekuje se da će Odbor do kraja 2015. glasovati o 8 od 10 predloženih mrežnih kodeksa za električnu energiju.

Komisija aktivno promiče ranu provedbu mrežnih kodeksa u okviru inicijativa regionalne suradnje.

120

Konvergenција cijena zaostaje za očekivanjem, većinom zbog državnih intervencija koje se znatno razlikuju, što pogoduje vrlo različitim oblicima opskrbe električnom energijom. Međutim, cijene su usklađene zahvaljujući inicijativama na unutarnjem tržištu kao što je povezivanje tržišta (vidjeti nedavno iskustvo s povezivanjem tržišta temeljenim na protoku), a moguće je i daljnje usklađivanje, posebno kada države članice odluče više uskladiti svoje državne intervencije.

5. preporuka (a)

Komisija prihvaća preporuku.

Dok se postojeći cilj od 10 % za 2020. temelji na proizvodnom kapacitetu, kod oblikovanja cilja za međusobno povezivanje za 2030. na regionalnoj ili nacionalnoj razini uzet će se u obzir i imati važnu ulogu troškovni aspekti i potencijal za trgovinske razmjene. Time će se omogućiti nužna fleksibilnost kako bi se cilj od najmanje 15 % međusobno povezanih elektroenergetskih sustava u 2030. mogao prilagoditi potrebama tržišta.

5. preporuka (b)

Komisija prihvaća ovu preporuku.

U desetogodišnjem planu razvoja mreže u području plina iz 2015. već je dana dobra procjena infrastrukturnih potreba u okviru različitih scenarija buduće potražnje, cijena, razvoja infrastrukture i drugih aspekata. Iz analize je jasno vidljivo da neće biti potrebni svi planirani projekti. Tekući proces projekata od zajedničkog interesa (PCI) temelji se na toj procjeni. Nadalje, kako bi se izradila poboljšana procjena potreba povećanih potreba za tržište plina EU-a, započeo je pripremni rad na strategiji EU-a za ukapljeni prirodni plin (UPP) i skladištenje plina te će Komisija svoju strategiju za UPP i skladištenje objaviti u siječnju 2016.

6. preporuka (a)

Komisija prihvaća preporuku.

Već je počela provoditi mjere u tom pogledu. To je posebno slučaj sa Skupinom na visokoj razini za plinsku povezanost središnje i jugoistočne Europe. Cilj je skupine koordinirati napore usmjerene na stvaranje prekogranične i transeuropske infrastrukture kojom se diversificira opskrba plinom u regiji te primjenjivati usklađena pravila.

6. preporuka (b)

Komisija prihvaća preporuku.

Ona već djeluje u tom smjeru u okviru regionalnih inicijativa: jedan od glavnih ciljeva regionalnih inicijativa jest usmjeriti se na uska grla (fizička ili regulatorna) u prekograničnoj infrastrukturi.

6. preporuka (c)

Komisija prihvaća preporuku.

Suradnja među operatorima prijenosnih sustava (OPS) već je propisana kao obvezna u mnogim provedbenim pravilima („mrežni kodeksi“) koja se odnose na rad mreže i trgovanje energijom.

U kontekstu inicijative oblikovanja tržišta električne energije, ona istražuje mogućnosti za jačanje suradnje i podjele odgovornosti među operatorima prijenosnih sustava na temelju pojma inicijativa za koordinaciju regionalne sigurnosti (RSCI), posebno u usko povezanim regijama, kao prvi korak prema većoj integraciji operatora prijenosnih sustava na regionalnoj razini.

7. preporuka (a)

Komisija prihvaća preporuku.

Ona je već djelovala u tome smjeru. Kontinuirano se radilo na razvoju desetogodišnjih planova razvoja mreže (od 2013.) i na pratećoj analizi troškova i koristi. Osim toga, u članku 11. stavku 8. uredbe o TEN-E predviđen je model (međusobno povezane) mreže električne energije i plina koji će razviti Europska mreža operatora prijenosnih sustava (ENTSO) za električnu energiju i ENTSO za plin te ga dostaviti Komisiji i ACER-u do 31. prosinca 2016. Komisija će osigurati da se to učini na vrijeme.

7. preporuka (b)

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Interno oblikovanje analitičkih kapaciteta i kapaciteta za izradu modela moglo bi imati znatne implikacije za resurse Komisije ili ACER-a. Odgovarajuća alternativa mogla bi biti eksternalizacija kapaciteta ENTSO-ovima uz nadzor i kontrolu ACER-a i Komisije.

7. preporuka (c)

Komisija prihvaća preporuku.

ENTSO-ovi, u bliskoj suradnji s Komisijom i ACER-om, uspostavljaju analizu troškova i koristi za cijeli energetske sustav na kojoj se temelji planiranje i procjena potreba te desetogodišnje planove razvoja mreže.

125

Postupkom izrade desetogodišnjih planova razvoja mreže u području plina i električne energije, za što su nadležne europske mreže operatora prijenosnih sustava, pruža se dobar pregled područja u kojima su potrebna ulaganja u mrežu na europskoj razini.

Na njima se temelje postupci kao što je popis PCI-jeva. Međutim, važno je podsjetiti da za provedbu prioritetnih ili strateški važnih projekata nisu nužno potrebna sredstva EU-a. Često su važnije druge nefinancijske prepreke (npr. izdavanje dozvola). Cilj je postupka PCI-ja omogućiti uklanjanje tih prepreka. Ako postoje posebne prepreke povezane s financijama, razmatra se potpora iz proračuna EU-a (primjerice u okviru Instrumenta za povezivanje Europe). Zbog toga jedini cilj popisa nije odrediti prioritete za ulaganja iz proračuna EU-a.

8. preporuka

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

U pogledu određivanja prioriteta, Komisija podsjeća da je planiranje postupaka dio redovitog mehanizma suradnje sa svim uključenim dionicima.

Primjerice, cilj odabira projekata od zajedničkog interesa jest utvrditi kojim se projektima najviše pridonosi ostvarenju ciljeva energetske politike EU-a (cjenovna pristupačnost, sigurnost opskrbe, održivost).

Do kraja 2016. bit će uspostavljena čvršća kombinirana analiza potreba tržišta električne energije i plina. Pogledajte odgovor Komisije na preporuku 7. (a).

U pogledu financiranja, kod odabira mjera kojima će se pružiti financijska potpora, u pogledu projekata za koje je utvrđena potreba za javnom potporom, uzimaju se u obzir stupanj razrađenosti i drugi kriteriji procjene. Komisija usko surađuje s EIB-om i ostalim dionicima na povećanju tehničke pomoći za poboljšanje portfelja projekata od strateškog interesa. Stoga nisu predviđene daljnje mjere.

126

U odnosu na ESIF, svrha EFRR-a u okviru tematskog cilja promicanja održivog prometa i uklanjanja uskih grla u ključnim mrežnim infrastrukturama jest poboljšati sigurnost opskrbe energijom na domaćem tržištu i u susjednim zemljama. Sigurnost opskrbe jedan je od ciljeva unutarnjeg tržišta. *Ex ante* uvjetima za europske strukturne i investicijske fondove, koji su uvedeni u regulatornom okviru za razdoblje 2014.–2020. radi osiguranja učinkovitosti ulaganja iz ESIF-a, pridonosi se provedbi reformi unutarnjeg tržišta i boljoj provedbi projekata koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova.

CEF jasno ima ciljeve unutarnjeg energetskeg tržišta kako je navedeno u članku 4. Uredbe. To se ističe kao jedan od prioritetnih ciljeva koji će biti obuhvaćeni prvim dvama programima rada u članku 17. stavku 6.

Međutim nije moguće povezati financiranje iz CEF-a s nepostojanjem/postojanjem reformi unutarnjeg energetskeg tržišta kako je objašnjeno u odgovoru Komisije na preporuku 9.

9. preporuka

Komisija ne prihvaća preporuku.

Komisija je čvrsto uvjerenjena da je potrebno ostvariti jednak napredak u pogledu infrastrukture i uređenja tržišta kako bi se osiguralo učinkovito unutarnje energetskeg tržište. Međutim, stroge uvjete bilo bi previše složeno primjenjivati na zakonski provediv način te bi se time moglo naštetiti razvoju potrebne infrastrukture.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(* Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Cilj revizije koju smo proveli bio je utvrditi jesu li provedba mjera u okviru politike unutarnjeg energetskeg tržišta i rashodi EU-a za energetske infrastrukturu na djelotvoran način ostvarili koristi u pogledu sigurnosti opskrbe energijom. Cilj EU-a o dovršavanju uspostave unutarnjeg energetskeg tržišta do 2014. nije postignut. Energetska infrastruktura u Europi općenito još ne omogućuje potpunu integraciju tržišta te stoga trenutačno ne jamči stvarnu sigurnost opskrbe energijom. Financijskom potporom iz proračuna EU-a u području energetske infrastrukture ostvaren je tek malen doprinos u pogledu unutarnjeg energetskeg tržišta i sigurnosti opskrbe energijom.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije