

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Kratkoročne intervencije na tržištu električne energije i dugoročna poboljšanja modela tržišta električne energije – tijekom daljnjeg djelovanja”

(COM(2022) 236 final)

(2023/C 75/27)

Izjaviteljica: **Alena MASTANTUONO**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 28.6.2022.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	4.10.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	26.10.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	573
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	179/3/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) vrlo je zabrinut zbog razvoja stanja na tržištima električne energije, pa stoga pozdravlja činjenicu da se u Komunikaciji Komisije razmatraju kratkoročne intervencije na tržištu energije i dugoročna poboljšanja modela tržišta električne energije. EGSO stoga naglašava zaključak Komisije da „postoje područja u kojima su potrebne prilagodbe modela tržišta električne energije EU-a kako bi se uzeli u obzir buduće energetske okruženje i kombinacija proizvodnje, tehnologije u nastajanju, geopolitička kretanja te pouke izvučene iz trenutačne krize. Takve bi prilagodbe trebale doprinijeti optimizaciji funkcioniranja modela tržišta električne energije i učiniti ga prikladnijim za poticanje troškovno učinkovite dekarbonizacije sektora električne energije, osiguravanje pristupačnih cijena za potrošače i povećanje sposobnosti tog sektora da se odupre nestabilnosti cijena.”

1.2. Budući da energetska tržišta koja dobro funkcioniraju imaju ključnu ulogu u ostvarivanju svih osnovnih ciljeva održivog energetskog sustava – sigurnost opskrbe, razumni troškovi i cijene te klimatska neutralnost – EGSO također smatra da je važno olakšati i održati dobre uvjete za budućnost. Budućim mjerama ne smiju se ugroziti ti preduvjeti i trebalo bi omogućiti djelovanje u području klime u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

1.3. Međutim, EGSO istodobno ističe da trenutačna kriza cijena energije negativno utječe na europska kućanstva i poduzeća. Izuzetno visoke cijene energije potiču inflaciju i doprinose ekonomskoj nesigurnosti. EGSO stoga podržava pristup Komisije da se poduzmu kratkoročne mjere kako bi se osigurale pristupačne cijene i smanjili troškovi za europske građane i poduzeća, uključujući izravnu financijsku potporu ugroženim potrošačima, kao i najteže pogođenim MSP-ovima i energetski intenzivnim industrijama. Međutim, EGSO smatra da bi nakon privremenih intervencija trebalo provesti prilagodbu europskog modela tržišta električne energije u područjima u kojima je to nužno, kako navodi Komisija.

EGSO poziva tvorce politika da potiču i podupiru građane i da im omoguće da – umjesto da se oslanjaju na stalnu kompenzaciju – postanu proizvođači energije i grade lokalne energetske zajednice, čime bi im se pomoglo da budu neovisniji o cijenama na zajedničkom tržištu. EGSO poziva države članice i Europsku komisiju da posebnim programima ugroženim potrošačima pomognu da postanu proizvođači.

1.4. EGSO smatra da je glavni problem visoka cijena prirodnog plina i da bi se svim mjerama na europskoj i nacionalnoj razini trebalo nastojati ukloniti taj temeljni uzrok rasta cijena električne energije, olakšati povećanje proizvodnje i koristiti nefosilnu energiju u tolikoj mjeri da ona može zadovoljiti potražnju za energijom. Odbor stoga pozdravlja mjere na strani potražnje koje je Europska komisija predložila 14. rujna 2022. i poziva kućanstva, javni sektor i poduzeća na zajedničko ulaganje napora u tom smislu. Smanjenje potražnje najlakši je način da se olakša plaćanje računa za energiju i da se smanje emisije. EGSO također poziva na veća ulaganja u bržu tranziciju prema nefosilnom i klimatski neutralnom energetsom sustavu.

1.5. EGSO ističe da prije bilo svakog daljnjeg djelovanja treba provesti temeljitu raspravu i analizu učinka i želi sudjelovati u toj raspravi. Komisija i države članice trebale bi izbjegavati kratkoročne prijedloge kojima bi se ugrozili osnovni ciljevi održivog energetsog sustava.

2. Opće napomene

2.1. Komunikacija Komisije o kratkoročnim intervencijama na tržištu energije i dugoročnim poboljšanjima modela tržišta električne energije temelji se na nekoliko novijih dokumenata koji se bave brzim povećanjem cijena energije i zabrinjavajućim pitanjima u vezi sa sigurnošću opskrbe energijom koja je otvorila ruska invazija na Ukrajinu. Komunikacija je ujedno neodvojivo povezana s inicijativama za energetske tranzicije prema klimatskoj neutralnosti. EGSO naglašava da predmetnu komunikaciju treba razmotriti u tom općem kontekstu i upućuje na svoja prethodna mišljenja o tim temama ⁽¹⁾.

2.2. Energetska tržišta koja dobro funkcioniraju imaju ključnu ulogu u ostvarivanju svih osnovnih ciljeva održivog energetsog sustava, a to su sigurnost opskrbe, razumni troškovi i cijene te klimatska neutralnost. S obzirom na to da su svi ti ciljevi trenutačno dovedeni u pitanje, EU bi se trebao usredotočiti na mjere koje donose korist u pogledu svih ciljeva i kojima se uzimaju u obzir potrebe europskog gospodarskog i socijalnog modela. EGSO stoga smatra da je važno okrenuti se osnovnim pitanjima i usredotočiti se na stvaranje učinkovitih uvjeta za poboljšanje integracije energetske tržišta.

2.3. Zbog sektorske integracije energetska tržišta sve su više međusobno povezana, što pomaže u dekarbonizaciji energetske sustava na troškovno učinkovit način i u rješavanju problema povećane nestabilnosti energetske sustava. Postojeći model tržišta treba motivirati aktere da postignu dekarbonizaciju, što je nužno da bi se Europa usmjerila prema klimatskoj neutralnosti. S druge strane, taj model, u kojem se cijene električne energije određuju prema ekonomskom prvenstvu, ovih je dana pod iznimno velikim pritiskom zbog izuzetno visokih cijena plina.

2.4. Unutarnje tržište ključno je kako bi EU osigurao učinkovitu raspodjelu resursa, a to se odnosi i na energiju. Istovremeno, na energetske sustav EU-a uvelike utječu i međunarodna tržišta, naročito kroz tržišta goriva. Geopolitička kretanja jasno su ukazala na to da je potrebno da se EU potruži uspostaviti bolju stratešku autonomiju u području energije i sirovina povezanih s energijom. Postizanje cilja smanjenja ovisnosti EU-a o nepouzdanim trećim zemljama iziskuje tješnju suradnju i ističe međuovisnost država članica. Istina je da je važno da EU u najvećoj mogućoj mjeri iskorištava vlastite dostupne resurse i postojeće kapacitete, ali nije ni realno ni korisno djelovati u izolaciji od međunarodnih tržišta; naprotiv, treba nastojati uspostaviti vrijednu suradnju s pouzdanim partnerima.

2.5. Tržišta koja dobro funkcioniraju mogu se postići samo ako su osnove dobro posložene: EGSO ističe da je odgovarajuća energetska infrastruktura nužna osnova za svaki energetske sustav koja doprinosi općem funkcioniranju energetske tržišta, uključujući dostupnost i cjenovnu pristupačnost energije. Uklanjanje prepreka protoku energije stoga je ključna mjera za bolje funkcioniranje tržišta. Još jedna osnova za funkcioniranje tržišta su primjerena tržišna pravila kojima se, među ostalim, utvrđuju pravila tržišnog natjecanja, čime se povećava transparentnost te stvaraju i jačaju ravnopravni uvjeti poslovanja.

2.6. Ulaganja u energetske infrastrukturu su nužna ako želimo da se energetske sustavi i tržište razvijaju i učinkovito odgovaraju na tekuće trendove, uključujući elektrifikaciju, lokalizaciju, digitalizaciju te povećanje proizvodnje i korištenja obnovljive energije. Kako bi se ta ulaganja olakšala, tvorcima politika i nadležna tijela moraju ubrzati postupke izdavanja dozvola i administrativne postupke, ali istovremeno i osigurati odgovarajuće savjetovanje s relevantnim dionicima. Osim prijenosnih i distribucijskih veza, moderna infrastruktura otporna na promjene u budućnosti mora uključivati i kapacitete za skladištenje električne energije, kao i digitalne sustave potrebne za „pametne” energetske sustave. Istodobno se mora izbjeći ovisnost koja može dovesti do neupotrebljivosti imovine.

⁽¹⁾ SL C 275, 18.7.2022., str. 80., SL C 323, 26.8.2022., str. 123., SL C 443, 22.11.2022., str. 140.

2.7. EGSO smatra da bi u traženju rješenja i poboljšanja trenutačne situacije trebalo raditi razliku između kratkoročnih i dugoročnih mjera. Potrebno je uvažiti činjenicu da je za mnoge mjere, a naročito za velika ulaganja, potrebno više vremena da se ostvare. Za neke je mjere potrebno više vremena kako bi se omogućilo njihovo pravilno planiranje i osigurala njihova izvedivost i kompatibilnost s osnovnim ciljevima u području energije te kako bi se izbjegle kratkoročne mjere koje bi se dugoročno mogle pokazati kontraproduktivnima.

2.8. Kad je posrijedi osiguravanje sigurnosti opskrbe energijom i pripravnosti za izvanredne situacije i poremećaje na tržištima, također je potrebno razmišljati dugoročno. Time se naglašava uloga aktivnosti predviđanja u utvrđivanju rizika i omogućavanju poboljšanja otpornosti i svladavanja rizika, među ostalim s pomoću planova za nepredvidive situacije.

2.9. Nadalje, EGSO smatra da bi neki oblik mehanizama za razvoj kapaciteta mogao pomoći u osiguravanju sigurnosti opskrbe, naročito u trenucima najveće potrošnje, dok bi se istovremeno izbjeglo nepotrebno narušavanje tržišta, u skladu s načelima osmišljavanja iz Uredbe o unutarnjem tržištu električne energije.

2.10. EGSO poziva tvorce politika da se stalno i dosljedno pridržavaju svih osnovnih ciljeva održivog energetskog sustava, ali poziva i na stavljanje naglaska na temeljne uzroke problema. Bez takvog pristupa postoji veći rizik da će se za suočavanje s akutnim problemima koristiti mjere koje su neučinkovite ili, u najgorem slučaju, u suprotnosti s temeljnim ciljevima. U tom bi slučaju oblikovatelji politika trebali jasno navesti vremenski okvir za takav scenarij za hitne situacije.

2.11. EGSO naglašava da se svaka mjera, bilo na razini država članica bilo na razini EU-a, treba zasnivati na pouzdanim znanstvenim spoznajama, čvrstim dokazima i temeljitim procjenama učinka. Kad je riječ o politikama i mjerama, treba provesti detaljno savjetovanje s relevantnim dionicima, uključujući civilno društvo.

2.12. Sve u svemu, razvoj tržišta energije nakon krize trebao bi se sve više oslanjati na inovacije i tržišno natjecanje, a ne na subvencije i trgovinske prepreke. Osim toga, potrebno je prepoznati da bi, kad je posrijedi energetsko tržište EU-a, intervencija u bilo kojem području mogla imati posljedice za ostatak tržišta. Stoga mjere u državama članicama moraju biti precizno usmjerene i privremene te što je moguće manje narušavati tržište EU-a.

3. Posebne napomene

3.1. Svaku potencijalnu intervenciju na energetskim tržištima treba ocijeniti u odnosu na osnovne ciljeve kako bi se osiguralo da ne ugrožava cjelovitost jedinstvenog tržišta i jednake uvjete poslovanja ili da ne stvara nesigurnost koja slabi investicijsko okruženje. Povrh toga, intervencijama se ne smiju ugroziti napori koji se ulažu u dekarbonizaciju i energetsku učinkovitost.

3.2. To je zahtjevan uvjet jer bi svaka intervencija na energetskom tržištu mogla imati negativne posljedice. U brojnim slučajevima posljedice bi mogle biti narušavanje tržišta, fiskalni troškovi, poremećaji u opskrbi ili negativan učinak na ulaganja ili na ponašanje potrošača. EGSO stoga ističe da se svaka intervencija mora temeljiti na pažljivoj analizi njezinih ekonomskih, socijalnih i ekoloških posljedica.

3.3. EGSO vjeruje da nema sumnje da je izravna financijska potpora za ublažavanje učinka povećanih cijena energije koja se pruža onima kojima je to potrebno najrealnija opcija za hitnu mjeru u kriznoj situaciji. Međutim, moguće mjere potpore za ublažavanje krize trebale bi biti privremene i usmjerene na one koji su najviše pogođeni, bez obzira na to je li riječ o građanima, MSP-ovima ili energetski intenzivnim industrijama.

3.4. EGSO poziva tvorce politika da potiču i podupiru građane i da im omoguće da – umjesto da se oslanjaju na stalnu kompenzaciju – postanu prozumenti energije i grade lokalne energetske zajednice, čime bi im se pomoglo da budu neovisniji o cijenama na zajedničkom tržištu. Sve veće napore treba uložiti u usmjeravanje i podupiranje građana i malih poduzeća u njihovim aktivnostima koje vode uštedi energije i energetskoj učinkovitosti, kao i u reagiranje na promjenjivost u proizvodnji s pomoću fleksibilne potražnje. Kao što su pokazale opsežne analize EGSO-a, izuzetno ranjivi potrošači, koje visoke cijene energije najteže pogađaju, imaju najmanje, a često i nikakve mogućnosti da postanu prozumenti. I Europska komisija i države članice, na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, moraju pokrenuti programe kako bi tim potrošačima pomogle da prevladaju razne prepreke s kojima se suočavaju (npr. informativne i poticajne kampanje, financijska sredstva, pristup kapitalu, pristup zemljištu i krovovima na kojima se mogu postaviti uređaji za iskorištavanje solarne energije i energije vjetra itd.).

3.5. EGSO je u svom prethodnom mišljenju ⁽²⁾ izrazio slaganje sa zaključcima iz nedavnog izvješća ⁽³⁾ ACER-a prema kojima se tijekom krize pokazalo da tržište električne energije dobro funkcionira jer su se uspjeli izbjeći prekidi u opskrbi električnom energijom ili čak i potpuno isključivanje na određenim područjima. Iz ocjene ACER-a vidi se i da bi nestabilnost cijena bila znatno veća u svakoj pojedinačnoj zemlji koja bi mjere poduzimala zasebno. Međutim, Odbor je itekako svjestan činjenice da s obzirom na postojeći model tržišta, u kojem se cijena određuje na temelju ekonomskog prvenstva, cijene plina povećavaju cijene energije. EGSO skreće pozornost na zajedničke vrijednosti Unije u pogledu usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 14. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), koje su navedene u Protokolu br. 26 o uslugama od općeg interesa priloženom Ugovoru o Europskoj uniji ⁽⁴⁾.

3.6. U širem smislu, mora se uvažiti i činjenica da je posljednjih desetljeća postignut velik napredak u integraciji energetske tržišta EU-a, što je donijelo izuzetno veliku korist u pogledu dostupnosti i cjenovne pristupačnosti energije, koje se često uzimaju zdravo za gotovo. Bez suradnje i integracije tržišta troškovi osiguravanja sigurnosti opskrbe energijom i ekologizacije energetske sustava bili bi mnogo veći.

3.7. Taj pozitivan trend u integraciji energetske tržišta treba nastaviti. Interes za prekogranično povezivanje tržišta električne energije i korist koju to donosi postaju sve važniji zbog sve većeg oslanjanja na obnovljive izvore energije. Veća povezanost unutar zemalja i među njima pridonosi sigurnosti opskrbe, a ujedno izjednačava cijene. To kratkoročno može biti negativno za one kojima se unutar raspona cijena nude niže cijene, ali dugoročno pridonosi smanjenju i stabilizaciji cijena.

3.8. Prema ocjeni ACER-a, postojeći model tržišta vrijedi zadržati. Međutim, EGSO se slaže s Komisijom da postoje područja u kojima su radi postizanja ciljeva dekarbonizacije EU-a uz niže troškove i jamčenja sigurnosti opskrbe potrebne prilagodbe modela tržišta električne energije EU-a, naročito zbog povećanja proizvodnje i korištenja obnovljive energije i osiguravanja stabilnosti i pristupačnosti cijena.

3.9. EGSO predlaže da se ispita, na primjer, nudi li postojeći model tržišta, uključujući i njegov regulatorni okvir, dovoljno poticaja za ulaganje u opcije koje omogućuju fleksibilnost (kao što su skladištenje, prijenos opterećenja i zeleni vodik). I bez izmjene postupka ponude, koja bi za sobom povlačila znatne rizike, postoje brojne mogućnosti za poticanje tehnologija koje pogoduju sustavu, uključujući sustav naknada za mrežu u kojem se nagrađuju proizvodnja i potrošnja električne energije u skladu s opterećenjem mreže.

3.10. Nadalje, EGSO smatra i da je nužno smjestiti započeti političku raspravu o tome kako u budućem modelu tržišta osigurati ulaganja u kapacitete za obnovljivu energiju i njihovo refinanciranje u dalekoj budućnosti kada bi se sva potražnja za električnom energijom trebala zadovoljavati iz obnovljivih izvora i kada bi tržišna cijena često mogla biti nula ili čak negativna.

3.11. U raspravi o visokim cijenama električne energije vrlo je jasno navedeno da je nužno zamijeniti postojeći sustav granične cijene drugačijom vrstom sustava jer je plin često u graničnom položaju, zbog čega određuje cijenu električne energije u cjelini. U tom kontekstu Odbor upućuje na izjavu predsjednice EGSO-a i predsjednice stručne skupine TEN od 8. rujna 2022. u kojoj se u ime EGSO-a „poziva na zajedničko djelovanje na europskoj razini kako bi se osigurala stabilnost cijena električne energije i hitno reformiralo tržište energije, kao i na brže dovršenje jedinstvenog tržišta i poboljšanje infrastrukture”.

3.12. Povećanja cijena u osnovi su posljedica neočekivanih vanjskih čimbenika kao što je rat i, zajedno sa sustavom ekonomskog prvenstva, dovela su cijene električne energije do rekordnih razina. S obzirom na to da je glavni uzrok trenutačnih visokih cijena energije plin, idealno rješenje bilo bi smanjenje korištenja plina i povećanje proizvodnje i korištenja nefosilne energije u tolikoj mjeri da ona može zadovoljiti potražnju za energijom.

3.13. Fosilna energija utječe na cijene električne energije i putem emisijskih jedinica, čija se cijena znatno povećala iako i dalje, u usporedbi s cijenama plina, ima ograničen učinak. Povrh toga, velik dio cijene električne energije za potrošače čine razni porezi.

⁽²⁾ SL C 443, 22.11.2022., str. 140.

⁽³⁾ Završna ocjena ACER-a o modelu veleprodajnog tržišta električne energije EU-a.

⁽⁴⁾ SL C 275, 18.7.2022., str. 80.

3.14. Potrebno je razlučiti cjenovne šokove uzrokovane izvanrednim situacijama, kao što je rat, i uobičajenije fluktuacije cijena. Fluktuacije ovise o brojnim čimbenicima povezanim s ponudom i potražnjom energije. Zbog golemog povećanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, koja je nestabilna, vjerojatno je da će se nestabilnost cijena u elektroenergetskom sustavu povećati. Tržište stoga mora slati odgovarajuće cjenovne signale kako bi se zadovoljila potreba za fleksibilnošću.

3.15. EGSO naglašava da su gornje granice cijena ili druge intervencije na veleprodajnim tržištima energije često potrebne na trenutačno pretjerano opterećenom energetskom tržištu, ali da mogu utjecati na sigurnost opskrbe, investicijsko okruženje i uštedu energije. EGSO je pritom svjestan da su cjenovni signali koje šalje tržište potrebni da bi se potaknula ulaganja u proizvodnju energije, a cijena je ujedno i poticaj za uštedu energije i energetske učinkovitost. Međutim, potrebna je privremena dobro ciljana kompenzacija za one koji najviše trpe zbog cijena energije, bilo da je riječ o kućanstvima ili poduzećima, kako bi se ublažio učinak naglog porasta cijena energije.

3.16. EGSO pozdravlja prijedlog da se razmotri mogućnost revizije okvira REMIT kako bi se s pomoću veće transparentnosti tržišta i bolje kvalitete podataka o tržištu smanjili rizici od zlouporabe tržišta. Kako bi se izbjegao negativan učinak na poduzeća, kućanstva i društvo, EGSO ujedno poziva na to da se istraže mjere koje bi se mogle poduzeti u vezi s narušavanjem određivanja cijena plina putem moguće zlouporabe tržišta i špekulacija.

3.17. EGSO skreće pozornost na činjenicu da se u ovim promijenjenim uvjetima nacionalni klimatski i energetski planovi moraju preispitati kako bi se pružio koordinirani odgovor u cilju dugoročnog pokrivanja potreba za električnom energijom.

Bruxelles, 26. listopada 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG
