

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za zagotovitev zanesljivosti oskrbe z električno energijo in naložb v infrastrukturo

COM(2003) 740 final — 2003/0301 (COD)

(2005/C 120/22)

Svet Evropske unije je 23. januarja 2004 sklenil, da se bo v skladu s 95. členom Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti posvetoval z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom o: Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za zagotovitev varnosti pri dobavi električne energije in naložb v infrastrukturo

Strokovna skupina Promet, energija, infrastruktura, informacijska družba, ki pooblaščenca za pripravo mnenja, je dne 5. oktobra 2004 sprejela mnenje. Poročevalka je bila **gospa Sirkeinen**.

Odbor je na svojem 412. plenarnem zasedanju z dne 27. in 28. oktobra 2004 (seja z dne 28. oktobra 2004) sprejel naslednje mnenje s 134 glasovi za, 7 proti in 14 vzdržanimi:

1. Ozadje

1.1 Energetska politika Evropske unije je zadnja leta sledila trem osrednjim ciljem:

— uresničitev učinkovitega odprtega trga električne energije in zemeljskega plina,

— zagotovitev zanesljivosti energetske oskrbe in

— uresničitev zavezujočih okoljevarstvenih ciljev in predvsem boj proti spremembam podnebja.

Ključni pomen imajo med drugim spremenjene direktive za električno energijo in plin, ki predvidijo, da se bodo trgi za negospodinjске odjemalce odprli po juliju 2004, za vse druge odjemalce pa po letu 2007. Zelena knjiga o zanesljivosti energetske oskrbe, ki je bila objavljena 2001, poudarja, da je upravljanje povpraševanja osrednji ukrep glede na zanesljivost oskrbe in boj proti spremembam podnebja.

1.2 Osnovni predpogoj za gospodarsko rast in blaginjo evropskih državljanov je zanesljiva energetska oskrba s sprejemljivimi stroški. EESO zato s svojim mnenjem podpira cilje in pristope Komisije.

1.3 Vendar pa energetske trgi Evropske unije ne delujejo v skladu z zgoraj omenjenimi cilji. To je morda tudi razumljivo, kajti odločilna zakonodaja stoji tik pred svojo izvedbo. Po mnenju Komisije naj bi se veljavna zakonodaja dopolnila s predloženimi osnutki ter tako opravile obstoječe ali bodoče pomanjkljivosti.

1.4 Pomemben razlog za predložitev energijskega paketa je bil izpad toka v Italiji septembra 2003 ter drugi podobni primeri po Evropi in v ZDA. Razlog za izpad toka so bile številne operativne okvare zaradi porušena preobremenjena napeljava v Švici. Hkrati se je kot problematično izkazalo tudi

uskklajevanje med distributerji električne energije. Ta primer je lahko kar poučen. Odprti trg bo vodil do večjega prenosa in po možnosti se bodo s tem tudi povečale težave.

1.5 Presenetljivo je, da se Komisija ukvarja samo z neposrednimi vzroki za izpad električnega toka. Nekatere države oziroma regije ne razpolagajo z zadostno zmogljivostjo za proizvodnjo električne energije in so stalno odvisne od obsežnih uvozov električne energije iz sosedskih ali bolj oddaljenih regij s presežnimi kapacitetami. Čezmejno trgovanje z električno energijo na celotnem trgu električne energije je koristno glede na učinkovito upravljanje z nihanjem ponudbe in povpraševanja in prispeva k zanesljivosti oskrbe ter spodbuja konkurenčnost. Vendar ne more in ne sme služiti za izravnavo nezadostnih proizvodnih zmogljivostih v nekaterih tržnih segmentih.

1.6 Komisija meni, da na zdravem tržišču povečujoče povpraševanje vodi do povišanja cen, če se tudi ponudba ustrezno ne poveča. Odjemalci se teoretično na povišanje cen odzovejo z omejitvijo porabe, vendar je cenovna prožnost na trgih električne energije iz različnih razlogov šibka. Naložbe v povečanje ponudbe se izplačajo po določeni višini cen, pri čemer se zaustavi stalo povišanje cen. Brez zadostnih naložb pa se cene še naprej povišujejo in vodijo, vsaj kratkoročno in srednjeročno, do resničnih težav za odjemalce, industrijsko konkurenčnost in s tem za celotne gospodarske sisteme. Posebna težava pri naložbah v proizvodnjo električne energije je, da se na cenovne signale ni mogoče hitro odzvati, kajti naložbeni projekti, vse od načrtovanja, dovoljenja in izvedbe so dolgotrajni. Četudi lahko terminski trgi v nekaterih primerih nudijo določeno pomoč, gre za premalo zrelo prakso, da bi lahko zagotovili njeno gospodarsko zanesljivost.

1.7 Evropska unija je sklenila, da bo konkurenčnosti odprla trge električne energije in plina. Obstajajo pa pomisleki o tem, ali bo na odprtem trgu tudi zadosti naložb, predvsem v konične zmogljivosti. Direktiva za trg električne energije predpisuje državam članicam, da upoštevajo ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem in po potrebi razpišejo dodatne potrebne proizvodne zmogljivosti. Države članice so odgovorne za splošno obliko energetske oskrbe in za izbiro svojih virov energije, kar osnutek Pogodbe o Ustavi tudi ne spreminja.

1.8 Razlogi za nezadostne naložbe so tako neuspeh trga (nezadostno upoštevanje dolgoročnih potreb, okoljskih vidikov, regionalnih in lokalnih razmer itd.) kot pomanjkanje konkurenčnosti, stabilnega pravnega okvira, okoren postopek za pridobitev dovoljenja in/ali odklonilno stališče javnosti. Zahteva, da omrežje postane neodvisna gospodarska enota (unbundling) pomeni, da se bo z njim upravljalo brez ambicij, saj so inovacije in ustvarjanje dodane vrednosti osredotočene na storitve za odjemalce. Omrežje je ujeto med pristojbine, ki jih določajo upravni organi, in bremenitve in naložbe, ki jih zahtevajo operaterji odjemalci in tako nima nikakršnega vpogleda niti možnosti vpliva na razvoj.

1.9 Učinkovita energetska potrošnja ali ukrepi za varčevanje z energijo veljajo že dolgo kot pomemben element energetskega trga. Manjša poraba energije bi vodila do zmanjšanja stroškov in z manjšo potrebo po energetski proizvodnji in naložbah v nove proizvodnje in prenosne zmogljivosti neposredno prispevala k zanesljivosti oskrbe in pogosto k zmanjšanju toplogrednih plinov. Pri tem je veliki potencial v novih tehnologijah, in potrebno je, da se izvajajo ukrepi za spodbujanje razvoja in uvedbo trga.

1.10 Komisija opozarja, da pri tem ne smemo pozabiti na ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem. Vzrok za preobremenitev prenosnih omrežij je povečanje povpraševanje, čemur se lahko deloma izognemo z uravnavanjem povpraševanja. Vendar so potrebne tudi primerne spodbude za naložbe v prenosna omrežja in proizvodnjo električne energije.

1.11 Po mnenju Komisije se bo skupno povečanje povpraševanja po električni energiji zagotovilo z upravljanjem povpraševanja. Nove naložbe naj bi bile potrebne le pri nadomestitvi naprav, ki so prispele na konec svojega življenjskega ciklusa. Komisija izhaja iz tega, da bo do tega prišlo predvsem z obnovljivimi energijskimi viri in majhnimi napravami za proizvodnjo toplotne in električne energije.

1.11.1 Odbor se nikakor ne more sprijazniti s tem opisom bodočega razvoja in potreb v sektorju električne energije. Od

sporočila o naložbah v infrastrukturo bi bile za pričakovati bistveno bolj jasne in realistične informacije o bodočem razvoju in potencialih, predvsem ker že obstajajo obširne informacije in scenariji, vključno z gradivom Komisije. Nikomur ne koristi, če se izogibamo jasnim in realističnim, po možnosti za mnoge tudi neprijetnim osnovnim informacijam.

1.11.2 Na podlagi grobega izračuna lahko ponazorimo razsežnost težav in potrebnih rešitev: povpraševanje po električni energiji v Evropski uniji se letno poveča od 1 do 2 odstotkov. Cilj Evropske unije za povečano proizvodnjo električne energije iz obnovljenih energetskih virov pomeni letno povečanje povpraševanja za manj kot 1 odstotek. Predložni cilj energijske učinkovitosti bi zmanjšal letno rast za 1 odstotek. Z uporabo obnovljivih energijskih virov in ukrepov učinkovitosti bi lahko ublažili povečanje povpraševanja in razen tega po možnosti nadomestili veliko manj kot 1 odstotek obstojajočih zmogljivosti. Življenjska doba elektrarn je 30 do 50 let, kar pomeni, da bi prišlo do nadomestil z letno povprečno 43 odstotno stopnjo. Po mnenju mednarodne agencije za energijo (IEA) bo Evropska unija v teku naslednjih 20 let potrebovala nove elektrarne z zmogljivostjo 200 000 MW.

2. Predlog Komisije

2.1 Cilj predložene direktive je spodbujanje naložb v evropskem energetskem sektorju, da bi s tem okrepili konkurenčnost in preprečili izpade električnega toka. Poudarja se potreba po jasnem pravnem okvirju Evropske unije za pravilno delovanje konkurenčnega notranjega trga električne energije, kjer bi splošni, pregledni in nediskriminatorni politični koncepti zagotavljali zanesljivost oskrbe z električno energijo in primerno sodelovanje med državami članicami.

2.2 Osnutek direktive predpisuje državam članicam,

- kako izdelati jasno določen koncept za problematiko ponudbe in povpraševanje, ki zajema določitev ciljev glede na obseg rezervnih zmogljivosti ali alternativnih ukrepov, denimo ukrepov povpraševanja, ter
- kako oblikovati norme glede na zanesljivost pri prenosnih in distribucijskih omrežjih.

2.3 Upravljalci prenosnega omrežja električne energije morajo državnim regulatornim organom predložiti naložbeno strategijo za eno ali več koledarskih let. Regulatorni organi lahko k predlogom za naložbe dodajo prednostni načrt, ki je v evropskem interesu.

2.4 Državni regulatorni organi predložijo Komisiji povzetek naložbenih predlogov, ki se posvetuje z evropsko skupino regulatornih organov za električno energijo in zemeljski plin, in ob upoštevanju čezevropskih energetskega omrežij o prednostnih načrtih evropskega interesa.

2.5 Regulatorni organi lahko posredujejo, da tako pospešijo izvedbo projekta in po potrebi dodelijo dela, ki jih je potrebno izvesti v okviru razpisa, če upravljavci prenosnega omrežja električne energije ne morejo ali ne želijo izvesti določenih del.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Direktiva za trg električne energije in uredba o čezmejnem trgovanju z električno energijo tvorijo okvir za liberaliziran notranji trg električne energije. Veljati naj bi začeli 1. julija 2004. Da bi investitorjem in tržnim akterjem ponudili potrebno pravno varnost, ki je neobhodno potrebna za dobro naložbeno ozračje, naj bi se vsakršne spremembe pravnih okvirnih pogojev izvajale s posebno previdnostjo.

3.2 Komisija se prav jasno sklicuje na razloge, ki so zaskrbjujoči glede na zanesljivost oskrbe in so vodili k predložitvi osnutka direktive. Vendar v predlogu direktive ti razlogi niso neposredno omenjeni.

3.3 Prvi razlog je nezadostna proizvodna zmogljivost v nekaterih delih/ državah članicah Unije, ki je pogojena z energetske politično naravnostjo. Komisija predstavlja problematiko iz vidika rezervne zmogljivosti, vendar to prav tako velja za področje proizvodnje osnovne obremenitve.

3.4 Drugi razlog je pomanjkanje konkurenčnosti, ker nekatere države nimajo zadosti politične volje, da bi ukrepale proti monopolom, oligopolom ali prevladujočim položajem na trgu nekaterih podjetij. Komisija jemlje to na znanje in opozarja na svoje omejene možnosti, da bi lahko proti temu ukrepala. Prizadeva si za rešitev, da bi z zagotovitvijo zadostnih omrežnih zmogljivosti podpirala konkurenčnost upravljavcev iz drugi držav članic.

3.5 Tretji razlog je, da manjka pripravljenost ali sposobnost nekaterih upravljavcev prenosnih omrežij, da bi upoštevali obstojajoče direktive za čezmejno trgovanje z električno energijo, čeprav so se o teh direktivah prostovoljno dogovorile same organizacije upravljavcev omrežij. Pojavlja se vprašanje,

ali je vzrok za to morda v nezadostni ločitvi energetskega in prenosnega storitev.

3.6 Največja ovira za naložbe v prenosna omrežja izhaja iz političnega in javnega odpora proti naložbam v ustrezne prenosne projekte. Nekatere države članice odklanjajo skoraj vsako obliko proizvodnje električne energije. Ena izmed najpomembnejših osnovnih pravic je pravica državljanov, da se jim prisluhne v zvezi s projekti, ki imajo na njih neposreden vpliv. Vendar postanejo s tem postopki načrtovanja in odločanja okorni in dolgotrajni ter celo najnujnejši in najpomembnejši projekti se postavijo pod vprašaj.

3.7 Osnovni namen direktive, ki potrebuje rešitev na ravni Evropske unije, je, da se zagotovijo ustrezne naložbe v povezovalne napeljave glede na tržne pogoje.

3.8 V osnutku direktive je regulatornim organom dodeljena pravica, da posredujejo s spremembo naložbenih načrtov upravljavcev prenosnega omrežja, s predpisom določene naložbe in z javnim razpisom. Predlog s tem presega direktivo za trg električne energije, ki predvideva nadzor uravnoteženega odnosa med zmogljivostmi oskrbe in povpraševanjem po električni energiji ter po potrebi razpis dodatnih potrebnih proizvodnih zmogljivosti. Da bi preprečili prepogoste spremembe v ureditvi in pretirano ureditev, naj se ustrezna zakonodaja ne bi spremenila, dokler ni zadostnih empiričnih vrednosti glede uporabe veljavne zakonodaje.

3.9 Deli vsebine osnutka direktive kot tudi splošne določitve v členu 3 so osnovni del vsake razumne državne energetske politike in se zato tudi obsežno uporabljajo. Predlog te določbe kot del direktive lahko vodi do negotovosti glede pristojnosti.

3.10 Komisija naj bi se morda tudi ukvarjala z uravnavanjem povpraševanja. Če se odjemalcem energije, predvsem srednjevelikim, omogoči, da se lažje odzovejo na nihanja veletrgovinskih cen za električno energijo, lahko to vodi do znižanja konične porabe.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Člen 4: EESO zagovarja to določitev, kajti spodnji odstavek izhaja iz tega, da morajo vsi upravljavci prenosnega omrežja upoštevati direktive evropskih organizacij upravljavcev prenosnega omrežja.

4.2 Člen 5: Odbor meni, da ta člen ustvarja negotovost glede pooblastil Komisije in držav članic. EESO meni, da so ukrepi tega člena pomemben del razumne energetske politike.

4.3 Pomen pojma „rezervne zmogljivosti“ v drugem odstavku člena 5 (1) ni povsem jasen. Člen naj bi zajemal samo kratkoročne tehnične rezerve, ki so potrebne za zanesljivost sistema.

4.4 Člen 6: Povezava med naložbami v prenosna in distribucijska omrežja in upravljanjem povpraševanja je težko razum-

ljiva, predvsem v členu 6 (1). Zahteve člena 6 (2) naj se po potrebi upoštevajo pred vsem pri določitvi metodologije za tarife za dostop do omrežja. V skladu s točko 3.7 se morajo upoštevati ukrepi za čezmejno izmenjavo, kot to določuje člen 6 (2).

4.5 Člen 7: iz razlogov, ki jih navaja točka 3.8, EESO odklanja ukrepe, ki jih ta člen navaja.

V Bruslju, 28. oktobra 2004

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

PRILOGA

k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednje besedilo, ki ga je predlagala strokovna skupina, je bilo zavrnjeno v prid amandmajev, sprejetih na plenarnem zasedanju. Vendar pa je proti črtanju besedila bila najmanj četrtina oddanih glasov.

Točka 1.8, zadnji stavek:

„Pogoste spremembe pravnega položaja in predvsem zakonodaje, ki omogoča javni poseg na tržišča, škodijo potrebni stabilnosti pravnega zakonskega okvirja, zelo povečujejo tveganje naložb in vodijo do upočasnitve naložb ter do povišanja cen.“

Izid glasovanja:

78 glasov za črtanje stavka, 67 proti in 9 vzdržanih.
