



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 10.1.2007
COM(2006) 851 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

**Preiskava na podlagi člena 17 Uredbe (ES) št. 1/2003 v panogi plina in elektroenergetski
panogi (končno poročilo)**

{SEC(2006) 1724}

SPOROČILO KOMISIJE

Preiskava na podlagi člena 17 Uredbe (ES) št. 1/2003 v panogi plina in elektroenergetski panogi (končno poročilo)

1. UVOD

1. Dobro delujoči energetske trgi, ki zagotavljajo varno oskrbo z energijo po konkurenčnih cenah, so ključni za doseganje rasti in blaginje potrošnikov v Evropski uniji. Da bi EU dosegla ta cilj, se je odločila odpreti evropske trge plina in električne energije za konkurenco ter vzpostaviti enotni evropski energetski trg. Odpiranje trgov je bistveno spremenilo njihovo delovanje, zagotovilo nove tržne priložnosti ter omogočilo uvajanje novih proizvodov in storitev. Zaradi konkurence so se cene energije v Evropi sprva znižale skladno z osnovnimi tržnimi mehanizmi.
2. Vendar kljub napredku cilji odprtja trga še niso doseženi. Kljub liberalizaciji notranjega energetskega trga je svobodna konkurenca še vedno ovirana. Komisija je zaradi precejšnjega dviga veleprodajnih cen plina in električne energije, ki se jih ne da v celoti pojasniti z višjimi osnovnimi stroški goriva in okoljskimi obveznostmi, nenehnih pritožb glede vstopnih ovir in omejenih možnosti izbire za odjemalce junija 2005 sprožila preiskavo o delovanju evropskih trgov plina in električne energije. Namen te preiskave na podlagi člena 17 Uredbe št. 1/2003¹ o izvajanju pravil o konkurenci iz Pogodbe je bil oceniti trenutne konkurenčne pogoje in ugotoviti razloge opaženih nepravilnosti pri delovanju trga. V končnem poročilu (Sporočilu Komisije) so povzeti rezultati preiskave, ki so podrobneje predstavljeni v tehnični prilogi končnega poročila².
3. Preiskava sektorja je bila sicer sprožena ob dojemanju, da potrošniki niso deležni vseh koristi liberalizacije, vendar pa je treba že od začetka poudariti, da cilj preiskave ni bil opisati napredka pri liberalizaciji in prednosti, ki izhajajo iz nje. Takih dosežkov je veliko in odjemalci na trgih, na katerih je bila liberalizacija uspešno uvedena, so še vedno med tistimi, ki imajo koristi od največje izbire dobaviteljev in storitev. Če jih primerjamo z odjemalci v drugih državah članicah, v povprečju plačujejo tudi cene, ki bolje odražajo stroške. Komisija zato ostaja prepričana, da je proces liberalizacije edina možnost. Zaradi tega je bistveno zagotoviti, da se direktive o liberalizaciji prenesejo v celoti in učinkovito.³ Vendar pa so potrebne tudi druge dejavnosti, preden bodo lahko potrošniki imeli popolno korist.
4. Preiskava energetskega sektorja se je osredotočila na opredelitev področij, na katerih konkurenca še ne deluje dobro, in tistih področij, ki se jih je treba lotiti čim hitreje,

¹ Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL L 1, 4.1.2003, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 411/2004 (UL L 68, 6.3.2004, str. 1).

² Delovni dokument služb Komisije, GD za konkurenco – Poročilo o preiskavi v energetskega sektorja – SEC(2006) 1724.

³ Komisija vodi v zvezi s tem postopke za ugotavljanje kršitev proti številnim državam članicam – glej tudi Sporočilo Komisije o možnostih za notranji trg plina in električne energije, navedeno spodaj.

da bi bila liberalizacija uspešna. Za to preiskavo so bila ključna področja združena v naslednje točke: (1) koncentracija na trgu/tržna moč, (2) vertikalno zaprtje (predvsem nezadostna razvezanost omrežja in dobave), (3) nezadostna povezanost trgov (vključno z odsotnostjo ustreznega regulativnega nadzora pri čezmejnih vprašanjih), (4) pomanjkanje preglednosti, (5) oblikovanje cen, (6) prodajni trgi, (7) izravnalni trgi in (8) utekočinjeni zemeljski plin.

5. Ugotovljene pomanjkljivosti na teh ključnih področjih zahtevajo takojšnje ukrepe in prednostno obravnavo štirih področij: (1) doseganje učinkovite ločitve dejavnosti glede omrežja in dobave, (2) odstranjevanje regulativnih vrzeli (zlasti pri čezmejnih vprašanjih), (3) obravnavanje koncentracije na trgu in vstopnih ovir, (4) povečevanje preglednosti delovanja trga. Nameni Komisije glede regulativnih predlogov, ki bodo pripravljeni v zvezi s tem, so navedeni v Sporočilu o „možnostih za notranji trg plina in električne energije“⁴, predstavljenem skupaj s končnim poročilom.

1.1. Širše ozadje

6. Uvedba konkurence na evropskih trgih plina in električne energije je sestavni del evropske energetske politike, ki si prizadeva doseči tri tesno povezane cilje: konkurenčen in učinkovit energetski sektor, varnost oskrbe in trajnost. Vsi evropski potrošniki, torej gospodinjstva, poslovni in industrijski odjemalci, so zelo odvisni od varne in zanesljive oskrbe z energijo po konkurenčnih cenah. Zelo pomembno je tudi dosegati cilj Unije v zvezi z ustrezno zaščito okolja, kar je razvidno iz zaveze za zmanjšanje emisije toplogrednih plinov pri uresničevanju Kjotskega protokola. Pri preiskavi panog je treba torej upoštevati to širše politično ozadje.
7. Evropska energetska politika je bila opredeljena v Sporočilu Komisije spomladanskemu Evropskemu svetu leta 2006⁵ o prenovljeni strategiji za rast in delovna mesta. Sporočilo uvršča pripravo učinkovite in integrirane energetske politike med najpomembnejše prednostne naloge Komisije. Ta cilj je dodatno poudarjen v zeleni knjigi Komisije „Evropska strategija za trajnostno, konkurenčno in varno energijo“⁶, ki jo je Komisija sprejela marca 2006.
8. Končno poročilo preiskave panog je predstavljeno skupaj s strateškim pregledom energetske politike EU⁷ in energetskim svežnjem, ki vključuje navedeno „Sporočilo o možnostih za notranji trg plina in električne energije“ in nadaljnje ukrepanje glede zelene knjige. Upoštevano je tudi delo skupine na visoki ravni za konkurenčnost, energijo in okolje, ki je v prvem poročilu, sprejetem junija 2006, poudarila, da je potrebno boljše delovanje trgov električne energije in plina.
9. Iz vseh teh dokumentov je razvidno, da so ti trije cilji politike, „konkurenčnost, varnost oskrbe in trajnost“, tesno povezani ter se dopolnjujejo. Konkurenčni trgi zagotavljajo potrebno spodbudo za vlaganja, ki na stroškovno najučinkovitejši način vodijo k varnosti oskrbe. Podobno bo vzpostavitev konkurenčnega notranjega trga energetskim družbam Unije omogočila delovanje na večjem trgu, s čimer bodo lahko bolj prispevale k varnosti oskrbe. Hkrati morajo evropski proizvajalci zaradi tržnih

⁴ COM(2006) 841, Sporočilo Komisije, Možnosti za notranji trg plina in električne energije.

⁵ Čas za višjo prestavo – Letno poročilo o napredku pri rasti in delovnih mestih, 25. januarja 2006.

⁶ COM(2006) 105 konč, 8. 3. 2006, SEC(2006) 317.

⁷ COM(2007) 1, Sporočilo Komisije, „Energetska politika za Evropo“.

sil uporabljati stroškovno najučinkovitejše proizvodne postopke, kar lahko v ustreznem zakonodajnem okolju prispeva k cilju trajnosti. Potrošniki bodo lahko izbirali med različnimi ponudniki in pogodbenimi sistemi ter si tako znižali stroške električne energije in porabo prilagodili razvoju trga. Konkurenčne cene, ki odražajo stroške, bodo prispevale k spodbujanju energetske učinkovitosti, kar lahko zmanjša odvisnost od zunanjih dobaviteljev ter podpira cilj Unije glede trajnosti in varnosti oskrbe.

10. Končno poročilo je osredotočeno na konkurenčne vidike evropske energetske politike in preostale ovire za vzpostavitev enotnega evropskega energetskega trga. Ne glede na to, da je ta vidik sam po sebi vreden temeljite analize, je usmeritev določena tudi s postopkom (Uredba št. 1/2003), v okviru katerega je bila opravljena preiskava. To ne pomeni, da se ne upoštevajo na primer cilji glede varnosti oskrbe, kadar se ocenjujejo možni učinki, koristni ali škodljivi, za konkurenco pri uporabi pravil Skupnosti o konkurenci v posameznih primerih. Konkurenčni notranji trg je dejansko ključno orodje za doseganje tega cilja. Vendar pa se je preiskava panog osredotočila predvsem na konkurenco.

1.2. Postopek za sprejetje poročila

11. Preiskava sektorja na evropskih energetskih trgih je bila sprožena 17. junija 2005. Prvi rezultati so bili predstavljeni v obliki knjige o problematiki, objavljene 15. novembra 2005. Po objavi predhodnega poročila 16. februarja 2006 je Komisija sprožila javno posvetovanje. Zainteresirane strani so v predloženih stališčih pozdravile poročilo ter na splošno pohvalile njegovo objektivnost in veliko količino informacij. Prispevki so bili podani s strani družb, ki delujejo v tem sektorju, tako že uveljavljenih kot novih, nacionalnih regulativnih organov, organov za konkurenco, družb za svetovanje, odvetniških družb, trgovcev z energijo, upravljavcev omrežij, odjemalcev, industrijskih združenj in nacionalnih javnih agencij.
12. Večina zainteresiranih strani podpira ugotovitve, čeprav se ocene resnosti položaja in mnenja, ali se položaj izboljšuje ali ne, razlikujejo. Kar zadeva možne prihodnje rešitve, so nekateri zamisli kot je strukturno ločevanje, - predstavljene v predhodnem poročilu- podprli, nekateri so jim nasprotovali, nekateri pa so celo pozvali k še korenitejšim ukrepom. Na splošno so vertikalno integrirane uveljavljene družbe nasprotovale nadaljnjim ukrepom, odjemalci, trgovci/novi tekmeči in organi pa so podprli poziv k zakonodajnim pobudam.

2. UGOTOVITVE

13. Glavne ugotovitve preiskave panog se lahko združijo v osem točk, kot je navedeno zgoraj. Med panogo plina in elektroenergetsko panogo je sicer nekaj očitnih razlik, je pa tudi precej podobnosti in medsebojnih povezav, ki upravičujejo skupno predstavitev.

2.1. Koncentracija na trgu

14. Na veleprodajni ravni ostajajo trgi plina in električne energije v nacionalnem obsegu, na splošno pa ohranjajo visoko stopnjo koncentracije iz obdobja pred liberalizacijo. S tem je omogočeno uveljavljanje tržne moči.

15. Trgovina na debelo s plinom se razvija počasi in uveljavljene družbe imajo še vedno prevladujoč položaj na svojih tradicionalnih trgih, kjer nadzorujejo uvoz in/ali domačo proizvodnjo plina. Uveljavljene družbe prodajo na plinskih borzah („voziščih“) le majhen delež svojega plina. Ker je malo novih vstopov na maloprodajne trge, sta izbira za odjemalce in konkurenčni pritisk omejena. Položaj možnih novih tekmecev je na splošno tak, da so pri storitvah v vsej dobavni verigi odvisni od vertikalno integriranih že uveljavljenih družb.
16. Čeprav je trgovanje z električno energijo bolj razvito, prodaja na veleprodajnih trgih električne energije na splošno odraža precejšnjo stopnjo koncentracije v proizvodnji. Analiza trgovanja na borzah električne energije kaže, da lahko na mnogih borzah proizvajalci uveljavljajo tržno moč z dvigovanjem cen, glede česar so izrazili pomisleke tudi številni odjemalci. Analiza tržnih položajev na terminskih trgih, kjer je na splošno razvidna manjša koncentracija, kaže, da so trgi električne energije odvisni od nekaj dobaviteljev, ki imajo t.i. dolgi položaj (proizvedejo več kot preprodajo). Analiza proizvodnih portfeljev kaže tudi, da lahko glavni proizvajalci umaknejo zmogljivosti, da bi povišali cene.
17. V okviru preiskave je bila opravljena študija o stopnjah koncentracije v elektroenergetskem sektorju.⁸ Urna analiza koncentracije kaže, da ostajajo trgi zelo koncentrirani tudi v času manjše obremenitve ter da so stopnje koncentracije tudi na manj koncentriranih trgih visoke ob konicah obremenitve. Analiza na podlagi urnih meritev strukture trga razkriva tudi, da lahko na nekaterih trgih dolgoročne pogodbe in, v manjši meri, obvezne rezervne zmogljivosti okrepijo stopnje koncentracije. Poleg tega analiza kaže, da obstoječa raven zmogljivosti povezovalnih daljnovodov ni zadostna, da bi bistveno zmanjšala koncentracijo.

2.2. Vertikalno zaprtje

18. Trenutna raven razvezanosti omrežja in dobaviteljskih interesov negativno vpliva na delovanje trga in na spodbude za vlaganje v omrežja. To je velika ovira za nove vstopne, ogroža pa tudi varnost oskrbe.
19. Novi tekmeči pogosto nimajo učinkovitega dostopa do omrežij (pri plinu tudi do skladišč in terminalov za utekočinjeni zemeljski plin), kljub obstoječim določbam o ločitvi. Obstaja sum, da dajejo upravljavci omrežja/infrastrukture prednost lastnim povezanim družbam (diskriminacija). Zaradi vertikalne integracije se dogaja tudi, da se operativne in naložbene odločitve ne sprejemajo v korist delovanja omrežja/infrastrukture, ampak na podlagi prodajnih interesov integrirane družbe (vključno s priključki na omrežje za konkurenčne elektrarne). To zelo škodi varnosti oskrbe.
20. Ugotovljena je bila še ena oblika vertikalnega zaprtja, ki nastane z integracijo proizvodnje/uvoza in dobaviteljskih interesov v okviru iste skupine. Ta oblika vertikalne integracije zmanjšuje spodbude za trgovanje na veleprodajnih trgih za uveljavljene družbe in povzroča, da stopnje likvidnosti na teh trgih niso optimalne. Zlasti zaradi razširjenosti dolgoročnih dobavnih pogodb med proizvajalci plina in uveljavljenimi uvozniki imajo novi tekmeči zelo težek dostop do plina na nabavnih

⁸ Ta zadeva je predstavljena v ločenem poglavju tehnične priloge končnega poročila.

trgih. Podobno so sredstva za proizvodnjo električne energije v lasti nekaterih uveljavljenih dobaviteljev ali pa jih le-ti posredno nadzirajo na podlagi dolgoročnih pogodb o nakupu energije, s čimer nadzorujejo osnovne vnose na veleprodajne trge. Nizke stopnje likvidnosti so vstopna ovira na trgih plina in električne energije.

2.3. Povezovanje trgov

21. Čezmejna prodaja trenutno ne predstavlja znatnega konkurenčnega pritiska. Uveljavljene družbe redko vstopajo na druge nacionalne trge kot tekmeci. Nezadostne ali nerazpoložljive čezmejne zmogljivosti in različni ustroji trgov ovirajo povezovanje trgov.
22. Pri plinu so razpoložljive zmogljivosti čezmejnih plinovodov za uvažanje omejene. Novi tekmeci ne morejo zagotoviti prenosne zmogljivosti na ključnih poteh in vstopne zmogljivosti za nove trge. Uveljavljene družbe zelo pogosto nadzorujejo primarno zmogljivost prenosnih plinovodov na podlagi pogodb, ki izhajajo iz obdobja pred liberalizacijo in za katere ne veljajo običajna pravila glede dostopa tretjih strank. Uveljavljene družbe nimajo interesa za povečanje zmogljivosti, da bi ustrezale potrebam novim tekmecem. To stanje je dodatno utrjeno z neučinkoviti mehanizmi razreševanja prezasedenosti, zaradi česar je težko zagotoviti celo majhne količine kratkoročne prekinljive zmogljivosti na sekundarnem trgu. Mnogokrat novi tekmeci ne morejo pridobiti zadostne količine zmogljivosti, kadar se poveča zmogljivost prenosnega plinovoda. Povečanja zmogljivosti so bila na splošno prikrojena potrebam družb za oskrbo, ki pripadajo uveljavljenim družbam.
23. Pri električni energiji je povezovanje ovirano zaradi nezadostne zmogljivosti povezovalnih daljnovodov in pomanjkanja ustreznih spodbud za vlaganje v dodatne zmogljivosti za odpravo dolgoletnih ozkih grl. Poleg tega na nekaterih mejah še vedno obstajajo dolgoročne rezervacije zmogljivosti iz obdobja pred liberalizacijo kljub sodbi Sodišča Evropskih skupnosti, da take rezervacije niso skladne z zakonodajo ES, razen če so bile priglašene v skladu z Direktivo 96/92/ES. Za izboljšanje dostopa do obstoječih povezovalnih daljnovodov so potrebne boljše metode razreševanja prezasedenosti. Vendar boljša uporaba zmogljivosti pogosto ni v interesu vertikalno integriranih upravljavcev omrežja.

2.4. Preglednost

24. Na trgih ni dovolj zanesljivih in pravočasnih informacij.
25. Uporabniki omrežij potrebujejo več preglednosti, ki presega veljavne minimalne zahteve, določene z zakonodajo EU. Posebnega pomena so informacije o razpoložljivosti omrežja, predvsem za elektroenergetske povezovalne daljnovode in prenosne plinovode. Podatki o delovanju proizvodnih zmogljivosti in skladiščenju plina morajo prav tako biti širše dostopni. Zlasti pri električni energiji je bilo ugotovljeno, da se pravila o ustreznem ravnanju na trgu in nadzoru bistveno razlikujejo med državami članicami, saj so na ravni EU zahteve glede preglednosti usklajene le v manjši meri.
26. Da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji, morajo imeti vsi udeleženci na trgu enakopraven in pravočasen dostop do informacij. Trenutno je obveščenost vertikalno integriranih uveljavljenih družb na eni in njihovih tekmecev na drugi strani

asimetrična. Izboljšana preglednost bi zmanjšala tveganje za nove akterje na trgu ter s tem tudi vstopne ovire in izboljšala zaupanje v veleprodajne trge in cenovne signale. Seveda je pri tem treba zagotoviti, da se na podlagi objavljenih informacij ne sklepajo tajni dogovori, instrument poslovne tajnosti, čeprav je pomemben, s preveč široko razlago ne sme ogroziti učinkovite preglednosti.

2.5. Oblikovanje cene

27. Da bodo potrošniki lahko v celoti izkoristili prednosti odprtja trga, je cene potrebno oblikovati učinkoviteje in pregledneje. Mnogi uporabniki imajo omejeno zaupanje v mehanizme oblikovanja cen, medtem ko regulirane tarife oskrbe pod tržnimi cenami odvrčajo nove vstopne.
28. Pogodbe o uvozu plina uporabljajo indekse gibanja cen, povezane z naftnimi derivati (npr. lahkim ali težkim gorivom), zato cene tesno sledijo razvoju na naftnih trgih. Zaradi te povezave se veleprodajne cene ne odzivajo na spremembe v ponudbi in povpraševanju po plinu, kar škoduje varnosti oskrbe. V dolgoročnih pogodbah o uvozu ni nobene jasne usmeritve k bolj tržno zasnovanim mehanizmom oblikovanja cen. Zagotavljanje likvidnosti je bistveno za izboljšanje zaupanja v oblikovanje cen na plinskih vozliščih, kar bo omogočilo sprostitev povezave z nafto.
29. Oblikovanje cen električne energije je zapleteno. Rast cen primarnih goriv je gotovo vplivala na razvoj cen električne energije v zadnjem času, zlasti v mejnih elektrarnah. Vendar pa se zdi, da to ne pojasnjuje v celoti rasti cen v zadnjem času. Prav tako še vedno ni povsem jasen učinek sistema EU za trgovanje z emisijami CO₂ na cene električne energije.
30. V več državah članicah regulirane tarife škodljivo vplivajo na razvoj konkurenčnih trgov, ker so bile določene zelo nizko v primerjavi s tržnimi cenami in zajemajo velik del trga, posledično pa vodijo do vnovične pravnega urejanja. Podobno so bili v več državah članicah obravnavani posebni ukrepi za znižanje cen električne energije za energetske intenzivne panoge. Take sheme morajo biti skladne s protimonopolnimi pravili in pravili glede državnih pomoči.

2.6. Prodajni trgi

31. Konkurenca na maloprodajni ravni je pogosto omejena. Trajanje maloprodajnih pogodb industrijskih odjemalcev in lokalnih distribucijskih družb lahko pomembno vpliva na priložnosti, ki jih imajo drugi dobavitelji za uspešen vstop na trg.
32. Skupni učinek dolgega trajanja pogodb, pogodb z nedoločenim trajanjem, pogodb s klavzulami o tistem podaljševanju in dolgih odpovednih rokov je lahko znaten. Analiza kaže, da se stopnje vezanosti industrijskih odjemalcev na uveljavljene dobavitelje na dolgoročni podlagi med državami članicami bistveno razlikuje.
33. Odjemalci zahtevajo bolj konkurenčne ponudbe od neuveljavljenih ponudnikov in obžalujejo, da ni vseevropske ponudbe za oskrbo. Število konkurenčnih ponudb odjemalcem je nezadovoljivo zlasti v nekaterih državah članicah, za katere je značilna visoka stopnja koncentracije.

34. Na področju plina je zaradi omejitev odjemalcev, kar zadeva način prodaje njihovega plina, in omejevalnega ravnanja dobaviteljev glede prevzemnih mest omejena konkurenca, odjemalcem pa se preprečuje doseganje učinkovitosti. Pri električni energiji nekatere tipske pogodbe vsebujejo omejitve, ki bi lahko privedle do pomislov glede konkurence.

2.7. Izravnalni trgi

35. Trenutno dajejo izravnalni trgi pogosto prednost uveljavljenim družbam in vzpostavljajo ovire za nove tekmece. Trenutna izravnalna območja so premajhna, kar povzroča višje stroške in ščiti tržno moč uveljavljenih družb.
36. Pri plinu majhnost trenutnih izravnalnih območij povečuje zapletenost in stroške njegovega transporta v Evropi. Stroške zvišujejo zelo zapletena in različna pravila v vsakem območju ter obvezna rezervacija zmogljivosti na vsaki mejni točki. Te težave še dodatno zaostre časovni dejavnik: krajše je obdobje izravnave odstopanj, večje je tveganje odstopanja za dobavitelja. Vsi ti vidiki bistveno ovirajo nove dobavitelje pri vstopu na trg, vendar pa vertikalno integrirani upravljavci v veliki meri niso motivirani za njihovo odstranitev. Poleg tega stroški izravnave, obračunski stroški in pogodbene kazni niso pregledni ter pogosto vsebujejo neupravičene pogodbene kazni v korist uveljavljenih družb. Potrebna je učinkovita ločitev, da se tako ustvarijo enaki konkurenčni pogoji na izravnalnih trgih in omejijo vstopne ovire.
37. Pri električni energiji so trgi, na katerih morajo upravljavci prenosnih omrežij izravnati odstopanja in ustvarjati rezerve energije zelo koncentrirani, kar daje proizvajalcem možnost, da uveljavljajo tržno moč. To lahko povzroči vstopne ovire za nove dobavitelje, ki se spopadajo z velikim tveganjem visokih cen odstopanja in/ali visokih omrežnin (če so stroški izravnavanja vključeni v stroške omrežja). Koncentracija na izravnalnih trgih bi se lahko zmanjšala s povečanjem geografskega obsega nadzornih območij. Uskladitev režimov izravnalnih trgov bi bila pomemben korak k povečanju velikosti nadzornih območij, izboljšanju povezovanja trgov in poenostavitvi trgovine. V nekaterih državah članicah strukturne vezi med upravljavci prenosnih omrežij in povezanimi proizvajalci spodbujajo upravljavce k nakupu presežnih rezervnih zmogljivosti in/ali plačevanju višjih cen, s čimer dajejo prednost svojim povezanim proizvajalcem. Rezultati kažejo, da se količine kupljenih rezervnih zmogljivosti bistveno razlikujejo med posameznimi upravljavci prenosnih omrežij.

2.8. Trgi utekočinjenega zemeljskega plina

38. Oskrba z utekočinjenim zemeljskim plinom širi oskrbovalno bazo ter je zato pomembna tako za varnost oskrbe kot tudi za konkurenco med dobavitelji. Možne koristi utekočinjenega zemeljskega plina v smeri manj koncentriranih prodajnih trgov je treba še uresničiti.
39. Utekočinjeni zemeljski plin so običajno uvažale nacionalne uveljavljene družbe, ki imajo v lasti tudi terminale za utekočinjeni zemeljski plin. Ta položaj je preprečeval, da bi uvoz tega plina povečal konkurenco na prodajnih trgih. Novejši trendi pa kažejo, da dobivajo več zmogljivosti novi tekmece in sami proizvajalci. To bo najbrž ugodno vplivalo na pospeševanje konkurence na prodajnih trgih, če teh učinkov ne

bodo zavrla protikonkurenčna pravila ali vedenje. V zadnjem času je bilo opravljenih veliko naložb v terminale za utekočinjeni zemeljski plin, načrtujejo pa se tudi v prihodnjih letih. Naložbe v nekatere plinske terminale so izkoristile oprostitev obveznosti glede dostopa tretjih strank v skladu s preizkusom, ki so ga opravili nacionalni regulativni organi pod nadzorom Komisije. Cilj tega preizkusa je doseči ravnesje med predhodnimi spodbudami za naložbe in konkurenco, potem ko je naložba opravljena. Izkušnje so večinoma pozitivne, možne pa so izboljšave.

3. UKREPI

40. Da bi odpravili nepravilnosti pri delovanju trga, ugotovljene pri preiskavi panog, in močno izboljšali obseg konkurence, je treba uporabiti korektivne ukrepe na področju konkurence in ureditvene ukrepe. Izvrševanje zakonodaje o konkurenci lahko precej prispeva k tem ciljem, vendar samo po sebi ne more odpreti trgov in odpraviti vseh pomanjkljivosti, ugotovljenih pri preiskavi sektorja: zato so potrebni tudi številni ureditveni ukrepi.

3.1. Izvrševanje zakonodaje o konkurenci

41. Za čim večji učinek izvršilnih ukrepov Komisije je potrebna celovita in kombinirana uporaba pooblastil Komisije glede protimonopolnih pravil (členi 81, 82 in 86 ES), pravil o združitvah (Uredba št. 139/2004)⁹ in nadzora državnih pomoči (člena 87 in 88 ES). Komisija v tesnem sodelovanju z nacionalnimi organi za konkurenco odločno preganja kršitve zakonodaje Skupnosti o konkurenci (protimonopolne zakonodaje) v sektorju, kadar je to v interesu Skupnosti.

3.1.1. Koncentracija na trgu

42. **Koncentracija na trgu se je izkazala kot ena glavnih ovir za uspeh procesa liberalizacije.** Tržna moč monopolov iz obdobja pred liberalizacijo se še ni zmanjšala. Zaradi tega je dejavnost Skupnosti v skladu z Uredbo o združitvah zelo pomembna za zagotovitev, da se struktura konkurence na zadevnih trgih (ki imajo trenutno večinoma nacionalen obseg) ne poslabša še bolj. V nedavnih primerih združitve so bili uporabljeni ukrepi, kot so odprodaje, odveza od pogodbenih obveznosti in/ali sprostitev dobave plina. Poleg tega je bil učinek dolgoročnih dobavnih pogodb na koncentracijo na prodajnem trgu spoznan kot poglobitno vprašanje.
43. Programi za sprostitev dobave energije (dražbe električne energije iz „virtualnih elektrarn“ in programi za sprostitev dobave plina) so sredstva za razvoj likvidnosti trga in povečanje možnosti za vstop na trg. So primerni ukrepi za reševanje konkurenčnih težav, ne samo na področju združitve, ampak tudi po protimonopolnih pravilih. Da bi bili popolnoma učinkoviti, morajo biti dobro zasnovani in obsežni. Organi za konkurenco in regulativni organi na nacionalni ravni (npr. v Španiji, Franciji, Avstriji in Nemčiji) ter Evropska komisija (v primerih združitve) so pri teh programih zbrali bogate izkušnje, ki organom omogočajo, da se izognejo pastem in zagotovijo njihovo učinkovitost. Na področju plina imajo taki programi sprostitev

⁹ Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2005.

dodatno prednost, saj bodo verjetno povečali likvidnost vozlišč, kar podpira uvedbo cenovnih signalov, na katere ne vpliva povezava med cenami plina in nafte.

44. V določenih okoliščinah veljavna protimonopolna zakonodaja dovoljuje tudi uporabo daljnosežnejših strukturnih ukrepov za odpravo kršitev pravil o konkurenci. Tako je v primerih, kadar bi bili ravnalni ukrepi manj učinkoviti pri odpravi kršitve, kadar obstaja večje tveganje trajne ali ponovne kršitve zaradi same strukture podjetja ali kadar bi bili ravnalni ukrepi bolj obremenjujoči.¹⁰

3.1.2. Vertikalno zaprtje

45. Kadar vertikalna integracija med dobavitelji in proizvajalci ter infrastrukturnimi podjetji in nezadostna razvezanost spodbujata kršitve konkurenčnih pravil, mora Komisija uporabiti vse pristojnosti, da bi preprečila prihodnje zlorabe.
46. Preiskava panog je potrdila tudi, da ima vertikalna vezava trgov z dolgoročnimi prodajnimi pogodbami prednost pri presoji posameznih primerov v skladu z zakonodajo o konkurenci in pri usmerjanju, kadar je to potrebno. Kadar take pogodbe, ki jih sklenejo prevladujoča podjetja, zaprejo trg, je mogoča kršitev člena 81 ali 82 Pogodbe ES, razen če obstajajo izravnalne učinkovitosti, v korist potrošnikov¹¹. Prav tako imajo lahko učinke zaprtja tudi pogodbe o nakupu energije v elektroenergetskem sektorju.
47. Poleg tega je koncentracija pogodb o uvozu plina v rokah nekaj uveljavljenih družb eden glavnih razlogov, zakaj se konkurenca na naslednjih stopnjah trgovine ne razvije. Obstoječe in prihodnje dobavne pogodbe zaradi tega sicer niso vprašljive, vendar pa je treba biti pozoren na njihov učinek na prodajne trge.

3.1.3. Povezovanje trgov

48. Zaprtje se lahko pojavi tudi na drugih ravneh vrednostne verige, najizraziteje pri dostopu do infrastrukture (prenosna in distribucijska omrežja in/ali skladiščni objekti), zlasti kadar gre za čezmejni dostop, kar preprečuje povezovanje trgov. Tak dostop lahko onemogočajo dolgoročne pogodbe o prenosu in s tem povezano tveganje kopičenja zmogljivosti. Ukrepi na tem področju morajo vključevati analizo konkurenčnih učinkov dolgoročnih pogodb, sklenjenih pred liberalizacijo, in združljivosti takih pogodb s pravili o konkurenci.
49. Poleg tega obstajajo še drugi resni razlogi za zaskrbljenost, in sicer pomanjkanje naložb in zapoznele naložbe družb za prenos, ki so vertikalno integrirane z družbami za oskrbo. Treba je opozoriti, da je eden od nacionalnih organov za konkurenco ugotovil, da je vertikalno integrirani upravljavec omrežja načrtno ustavil naložbeni projekt, da bi se njegova oskrbovalna veja okoristila, ker njeni tekmeci ne bi imeli dostopa do večjih zmogljivosti.¹²

¹⁰ Glej člen 7(1) in uvodno izjavo 12 Uredbe št. 1/2003.

¹¹ V analizi dolgoročnih pogodb so upoštevane nepovratne naložbe, če so stranke kakršne koli naložbe izvedle – glej Smernice Komisije o uporabi člena 81(3) Pogodbe (UL C 101, 27.4.2004, str. 97, odstavek 44).

¹² Italijanski organ za konkurenco je pred kratkim ukrepal proti taktiki uveljavljenega upravljavca, ki je zavlačeval širitev pomembnega uvoznega plinovoda.

50. **Delitev trgov ostaja ena največjih ovir** pri povezovanju trgov. Boj proti dogovorom med uveljavljenimi družbami ostaja prednostna naloga uresničevanja protimonopolnih ukrepov in izraža splošno prednostno nalogo Komisije, da se bojuje proti poskusom podjetij, da bi na trgu delovala usklajeno, namesto da bi tekmovala.

3.2. Strukturna vprašanja in zakonodajno okolje, ki spodbuja konkurenco

51. Ugotovitve preiskave panog bodo Komisiji omogočile, da svoje izvršilne ukrepe osredotoči na najresnejša vprašanja, opredeljena v tem poročilu. Komisiji bodo tudi olajšale opredeljevanje ustreznih korektivnih ukrepov za učinkovito reševanje težav na področju konkurence, ugotovljenih v posameznih primerih.
52. Vendar pa **bo treba ključna vprašanja o strukturi trga in regulativnega okolja reševati vzporedno**, da bi tako odpravili nepravilnosti pri delovanju trga, ugotovljene pri tej preiskavi.

Preiskava panog je ugotovila naslednje glavne osnovne pomanjkljivosti v konkurenčni strukturi sedanjih trgov električne energije in plina:

- **strukturna navzkrižja interesov: sistemsko navzkrižje interesov zaradi nezadostne razvezanosti** omrežij od konkurenčnih delov sektorja;
- **vrzeli v regulativnem okolju: trajne regulativne vrzeli**, predvsem pri čezmejnih vprašanjih. Veljavni regulativni sistemi so pomanjkljivi in neusklajeni;
- **kronično pomanjkanje likvidnosti** na veleprodajnih trgih tako električne energije kot plina: našim trgom primanjkuje življenjske sile, tržna moč monopolov iz obdobja pred liberalizacijo pa je ohranjena;
- **splošno pomanjkanje preglednosti** pri delovanju trgov v tem sektorju.

Komisija obravnava možnosti za ureditvene ukrepe na ravni ES v Sporočilu o „možnostih za notranji trg plina in električne energije“. Ugotovitve preiskave panog in posledične pomanjkljivosti, opredeljene v nadaljevanju, podpirajo in potrjujejo analizo, o kateri je Komisija poročala v navedenem sporočilu.

3.2.1. Razvezava

53. Preiskava sektorja potrjuje ugotovitev, da je nujno treba rešiti sistemsko navzkrižje interesov, ki izhaja iz vertikalne integracije dejavnosti na področju dobave in omrežij, in ki je povzročilo pomanjkanje naložb v infrastrukturo in diskriminacijo. Bistveno je zagotoviti, da spodbude za naložbe lastnikov omrežij in/ali upravljavcev niso izkrivljene zaradi dobaviteljskih interesov njihovih povezanih družb. To je predvsem pomembno v obdobju, ko Evropa potrebuje zelo velike naložbe, da bi zagotovila varnost oskrbe ter ustvarila povezane in konkurenčne trge.
54. Da bi dosegli ta cilj, je potrebno odločno okrepiti trenutno nezadostno raven razvezanosti. To bi po drugi strani tudi olajšalo sodelovanje med upravljavci omrežij.
55. Ekonomsko je dokazano, da je popolna razvezanost lastništva najučinkovitejše sredstvo za zagotovitev izbire odjemalcem in spodbujanje naložb. Razlog za to je, da

na ločene družbe za upravljanje omrežij ne vplivajo prekrivajoči se interesi dobave/proizvodnje v zvezi z naložbenimi odločitvami. Preprečuje tudi pretirano podrobno in zapleteno ureditev ter nesorazmerne upravne obremenitve. Pristop temelječ na neodvisnih upravljavcih omrežij bi izboljšal trenutno stanje, vendar bi zahteval tudi podrobnejšo, predpisano in dražjo ureditev, ter bi bil manj učinkovit pri odpravljanju ovir za vlaganje v omrežja.

56. Poleg tega javno posvetovanje ni pokazalo nobenih znatnih sinergijskih učinkov, povezanih z vertikalno integracijo. Vsekakor pa, kadar pride do ločitve lastništva, izkušnje kažejo, da tako družba za upravljanje omrežij kot (družba za (proizvodnjo in) oskrbo po ločitvi uspevata še naprej.

3.2.2. *Regulativno okolje*

57. Čeprav bi razvezava lastništva precej prispevala k zmanjševanju težav v zvezi s tržno močjo in pomanjkanjem likvidnosti, je jasno, da bodo potrebni tudi drugi ukrepi. Preiskava panog potrjuje, da **Evropa potrebuje precejšnjo okrepitev pristojnosti regulativnih organov in boljšo evropsko usklajenost**. To je v skladu z ugotovitvami, ki jih je Komisija predstavila v Sporočilu o „možnostih za notranji trg plina in električne energije“. Samo okrepljen ureditveni okvir lahko zagotovi pregleden, stabilen in nediskriminatoren okvir, ki ga sektor potrebuje za razvoj konkurence in prihodnje naložbe.

58. Glavne sestavine takega okrepljenega okvira morajo biti:

- večje pristojnosti neodvisnih nacionalnih regulativnih organov na področju energije,
- boljša usklajenost med nacionalnimi regulativnimi organi na področju energije,
- boljše sodelovanje med upravljavci prenosnih omrežij in
- znatno izboljšana usklajenost predpisov na področju čezmejnih vprašanj.

59. Za premagovanje sedanje vrzeli na področju ureditve čezmejnih vprašanj, ki je ni mogoče odpraviti samo z izvajanjem pravil o konkurenci, bo nujna **boljša usklajenost med nacionalnimi regulativnimi organi na področju energije in večja nadzorna vloga Skupnosti pri zagotavljanju interesov notranjega trga**, predvsem glede čezmejnih vprašanj in na področjih, ki so najpomembnejša za vstop na trg. Možnosti za ureditvene ukrepe so obravnavane v Sporočilu o „možnostih za notranji trg plina in električne energije“.

3.2.3. *Kronično pomanjkanje likvidnosti*

60. Okrepljena pravila o razvezavi in izboljšano regulativno okolje zlasti glede čezmejnih vprašanj bi morala srednjeročno z zagotavljanjem dodatne oskrbe na koncentriranih nacionalnih trgih znatno in trajno zmanjšati težave povezane s tržno močjo in pomanjkanjem likvidnosti. Vendar pa **kratkoročno ostaja veliko resnih vprašanj o ustrezni likvidnosti** in trajni tržni moči na veleprodajnih trgih, kar povzroča višanje cen na maloprodajnih trgih tik pred uresničitvijo popolne liberalizacije 1. julija 2007.

61. Kot je že bilo navedeno, bo izvrševanje zakonodaje o konkurenci pomembno orodje za reševanje kakršnega koli protikonkurenčnega ravnanja v zvezi s tem vprašanjem. Vendar pa bo morda treba storiti več. Ker stopnje koncentracije na trgih plina in električne energije ostajajo visoke in tako pogosto zrcalijo monopolne razmere iz obdobja pred liberalizacijo, morajo nacionalni regulativni organi na področju energije analizirati pogoje na svojih trgih v sodelovanju z organi za konkurenco in pripraviti ustrezne predloge. Ukrepi, ki so jih v preteklosti sprejele številne države članice, vključujejo programe za sprostitev dobave energije (dražbe električne energije iz virtualnih elektrarn in programi za sprostitev dobave plina).
62. Treba je tudi opozoriti, da so nekatere države članice v z nacionalno zakonodajo uvedle zgornje meje za lastništvo proizvodnje električne energije in nadzor nad dolgoročnimi pogodbami za dobavo plina (uvoz in nacionalna proizvodnja) kot učinkovit ukrep za hitro zmanjšanje tržne moči. Na področju električne energije bi lahko taki ukrepi pomenili odprodaje ali izmenjave sredstev elektrarn na evropski ravni. Na področju plina bi to lahko pomenilo odveze od pogodbenih obveznosti, izmenjave pogodb in/ali odprodajo domače proizvodnje, kakor so bile uporabljene v zadnjih primerih združitve. S širitvijo majhnih področij upravljavcev prenosnih omrežij ter uvajanjem bolj odprtih in prilagodljivih razpisnih postopkov za izravnalno energijo bi se lahko zmanjšale sedanje visoke ravni koncentracije na izravnalnih trgih in odstranile vstopne ovire, kar bi nato ugodno vplivalo na veleprodajne trge.
63. Poleg tega se je ob preiskavi panog pokazalo, kako pomembni sta krepitev možnosti za vstop z naložbami v novo proizvodnjo in infrastrukturo za uvoz plina, in stroga uporaba določb po načelu „uporabi ali izgubi“ za infrastrukturo ter primerna mesta za proizvodnjo.

3.2.4. *Nepreglednost delovanja trga*

64. Na splošno se priznava, da bi bilo **dostop do informacij o trgu** potrebno dodatno izboljšati. Vse pomembne informacije o trgu bi bilo treba nenehno in pravočasno objavljati. Kakršne koli izjeme bi bilo treba zelo strogo omejiti v obsegu, ki je potreben, da se zmanjša tveganje dogovorov. Smernice, spremljanje in morebitne prilagoditve sedanjih predpisov bi morale prispevati k dodatnemu povečevanju preglednosti v panogi plina in elektroenergetski panogi. Predvideni predlogi so opisani v Sporočilu o „možnostih za notranji trg plina in električne energije“.

3.2.5. *Druge pomembna vprašanja*

65. Poleg teh štirih osnovnih področij je treba razmisliti tudi o drugih vprašanjih glede tržnega okolja, ki spodbuja konkurenco. Komisija v zvezi s temi vprašanji predstavlja določene predloge za ureditvene ukrepe na ravni ES v svojem Sporočilu o „možnostih za notranji trg plina in električne energije“.
66. **Regulirane maloprodajne tarife imajo lahko zelo izkrivljajoče učinke** in v nekaterih primerih ovirajo oblikovanje liberaliziranih trgov. Bistvenega pomena bi

bilo oceniti učinek preostalih reguliranih tarif oskrbe na razvoj konkurence in odpraviti izkrivljanja¹³.

67. Da bi dosegli, da dostop do nove infrastrukture ni neupravičeno omejen, mora Komisija še naprej zagotavljati, da **izjeme od določb o dostopu ne škodijo razvoju konkurence**. Pomembno je, da se projekti še naprej preverjajo na osnovi posameznih primerov, pri čemer se strogo uporabljajo načela konkurence za doseganje ustreznega ravnovesja med spodbudami za predhodne naložbe in naknadno konkurenco, ter da se poenostavijo postopki izvzetja.
68. Da bi dosegli enotno evropsko mrežo z vidika uporabnika omrežja, je treba ustrezno uskladiti **ustroj trga, predvsem kar zadeva metode, ki vplivajo na čezmejno trgovanje**. Kjer je trenutna zmogljivost nezadostna, so potrebni ukrepi za razvoj povezovalne zmogljivosti, kar je nujen pogoj za razvoj konkurence in povezovanje trgov. Ti cilji se lahko dosežejo samo z izboljšanim sodelovanjem med nacionalnimi regulativnimi organi, ki bi v dobro opredeljenem postopkovnem okviru vedlo k čezmejnemu sodelovanju med upravljavci prenosnih omrežij.
69. Da bi **na trgu zagotovili večje zmogljivosti za prenos plina**, je pomembno, da se pojasni pravni status dolgoročnih pogodb o prenosu plina iz obdobja *pred liberalizacijo* v skladu z drugo direktivo o plinu¹⁴, za katere že zdaj veljajo stroga pravila po načelu „uporabi ali izgubi“ in pravila konkurenčnega prava.
70. Potrebne so nadaljnje spremembe glede metode za **dodeljevanje povezovalnih zmogljivosti, ki so omejene**. Na področju električne energije je treba čim bolj spodbujati implicitne dražbe za dan vnaprej oziroma enakovredne ukrepe, da se zagotovi čim večja izraba povezovalnih daljnovodov. Upravljavci prenosnih omrežij morajo imeti tudi spodbude, da čim bolj povečajo obseg čezmejnih zmogljivosti, ki so trgu na voljo.¹⁵
71. Za ustrezno zagotavljanje učinkovitega dostopa je treba preveriti dostop tretjih strank do skladiščenja plina, da bi bilo doseženo pravo ravnovesje med potrebo po učinkovitem dostopu in ohranjanjem spodbud za razvoj novih skladiščnih zmogljivosti.
72. **Sistem spremljanja trgovanja na veleprodajnih trgih (npr. na borzah električne energije)** bi povečal zaupanje udeležencev v trg in omejil tveganje tržnih manipulacij. Regulativni organi morajo biti pooblaščen za zbiranje in izmenjavo ustreznih informacij v zvezi s tem. Prav tako morajo biti pooblaščen, da pripravljajo priporočila za izvršilne ukrepe ali da sami izvajajo te izvršilne ukrepe.

¹³ Na gospodinjskem delu trga je treba najti pravo ravnovesje med konkurenco in splošnimi obveznostmi iz opravljanja javnih storitev.

¹⁴ Direktiva 2003/55/ES z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom (UL L 176, 15.7.2003, str. 57). Nadomešča prvo direktivo o plinu.

¹⁵ Npr. omejene rezervne zmogljivosti, ki jih hranijo nekateri upravljavci prenosnih omrežij za nujne primere, se lahko ponudijo na trgu kot prekinljive zmogljivosti in se lahko po potrebi odkupijo nazaj, na primer z uporabo čezmejnih prihodkov od prezasedenosti.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

73. Preiskava panog je razkrila številne resne pomanjkljivosti, ki evropskim odjemalcem energije in potrošnikom onemogočajo, da bi v celoti izkoristili proces liberalizacije. Ugotovitve podpirajo sklepe iz Sporočila o „možnostih za notranji trg plina in električne energije“, ki ga je pripravila Komisija kot nadaljevanje k zeleni knjigi med pripravami strateškega pregleda energetske politike EU. V teh pobudah so predstavljeni nameni Komisije glede predlogov za reformo zakonodaje, katere cilj je notranji trg za energijo, ki prispeva k trajnosti, konkurenčnosti in varnosti oskrbe. Poleg tega vsebuje končno poročilo hkrati tudi ugotovitve o izvršilnih ukrepih po pravilih o konkurenci ES. Cilj obeh dokumentov je odkriti in odstraniti ovire pri vzpostavljanju enotnega evropskega trga za energijo, na katerem lahko potrošniki v celoti izkoristijo odpiranje trgov konkurenci.