

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 16.7.2009
SEC(2009) 980 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremni dokument k

**pregledu Direktive 2004/67 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z zemeljskim
plinom**

Povzetek OCENE UČINKA

{COM(2009) 363 konč.}
{SEC(2009) 979 konč.}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremni dokument k

**pregledu Direktive 2004/67 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z zemeljskim
plinom**

Povzetek OCENE UČINKA

{COM(2009) 363 konč.}

{SEC(2009) 979 konč.}

1. OPREDELITEV PROBLEMA

Komisija je v Drugem strateškem pregledu energetske politike določila pristop EU k zanesljivosti oskrbe z energijo, ki vključuje **Akcijski načrt EU za varnost preskrbe in solidarnost pri preskrbi z energijo**¹ v petih točkah. Pristop Komisije in akcijski načrt so podprli Svet, Parlament in Evropski svet² ter zainteresirane strani³. Ta ocena učinka zadeva en element akcijskega načrta: okrepitev določb za preprečevanje kriz in odziv na krize na področju oskrbe s plinom in predvsem pregled **Direktive 2004/67** o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z zemeljskim plinom.

Osnovna ideja Direktive, tako kot predhodnih in poznejših direktiv v zvezi z notranjim trgom s plinom, je, da mora biti notranji trg s plinom dobro delujoč in dovolj prožen ter mora imeti razvito infrastrukturo, da lahko ublaži večino motenj v oskrbi s plinom. Obenem Direktiva za primere motenj, ki jih trg ne more ublažiti, določa podlago za ukrepe ob izrednih razmerah, ki so združljivi z notranjim trgom. To skupno prizadevanje za delujoč trg in ukrepe ob izrednih razmerah, če bi bili potrebni, je ključnega pomena za evropsko politiko zanesljive oskrbe s plinom.

V zadnjih letih je v Evropi prišlo do velikih sprememb v zvezi z zanesljivo oskrbo s plinom. Odvisnost od uvoza je vedno večja, hkrati pa sta vedno bolj tvegana oskrba in tranzit. Rusko-ukrajinska plinska kriza januarja 2009 je nastala zaradi motenj v oskrbi s plinom v Evropi, kakršnih v preteklosti še ni bilo. 30 % evropskega uvoza je bilo prekinjenih dva tedna. Takšne motnje v oskrbi s plinom se lahko zgodijo tudi v prihodnje. Spremenilo se je tudi stanje v Evropi. Zaradi vedno večjega pomena omrežij za oskrbo s plinom na dolge razdalje in razvoja notranjega trga s plinom se krize v oskrbi s plinom hitro občutijo v velikem delu Evrope, zato notranji trg s plinom ponuja vedno bolj učinkovita sredstva za blažitev motenj v oskrbi s plinom. Zaradi vse pomembnejše evropske dimenzije je potreben primeren regulativni okvir za urejanje zanesljivosti oskrbe na ravni EU.

Poglavitni sta dve vprašanji. Ali se fleksibilnost na notranjem trgu s plinom dovolj hitro veča za blažitev motenj v oskrbi s plinom, kakršna je bila januarja 2009? Ali so potrebni posodobljeni standardi ali druge spodbude? Drugo vprašanje je, kako učinkoviti so ukrepi za izredne razmere, kot se izvajajo na nacionalni in regionalni ravni ter na ravni EU, ter kakšen je njihov vpliv na sposobnost notranjega trga s plinom za blažitev motenj in na solidarnost? Je potrebna boljša organizacija?

Plinska kriza januarja 2009 je pokazala, kakšnega obsega so danes lahko motnje v oskrbi in kakšen je odziv nanje. Preden je ruski plin preko Ukrajine spet dosegel Evropo, so se z ukrepi v Evropi v veliki meri že nadomestila pomanjkanja plina. Obenem je kriza pokazala, da so še vedno po vsej Evropi potrebne naložbe v infrastrukturo za preprečevanje motenj, iz katerih se lahko razvije kriza (npr. objekti za skladiščenje,

¹ COM(2008)781, „Drugi strateški pregled energetske politike: Akcijski načrt EU za varnost preskrbe in solidarnost pri preskrbi z energijo“.

² Resolucija Evropskega parlamenta z dne 2. februarja 2009 o drugem strateškem pregledu energetske politike (2008/2239(INI)); sklepi Sveta za energijo, 19. februar 2009 (6692/09); sklepi Predsedstva, Evropski svet, 19. marec 2009.

³ Glej poročilo javnega posvetovanja, Priloga 5.

dvosmerni tok, novi povezovalni plinovodi), in da bi se z okrepljenim povezovanjem trga izboljšala zanesljivost oskrbe s plinom. Pojavilo se je vprašanje združljivosti ukrepov ob izrednih razmerah držav članic z notranjim trgom. S krizo sta se torej pokazali obe težavi.

Poleg tveganj premajhnih naložb v infrastrukturo in težav z zalogami plina, ki naj bi bile na voljo za blaženje motenj in s tem preprečevanje kriz, se zdi, da so težave tudi z izvajanjem. Specifikacije iz Direktive iz leta 2004 za podrobno določitev standardov zanesljivosti oskrbe in načrtovanja v primeru izrednih razmer niso dovolj natančne in učinkovite za današnje razmere. Poleg tega je izvajanje Direktive v EU neusklajeno, kot je pokazalo poročilo Komisije o izvajanju Direktive 2004/67⁴.

Zaradi nezadostnih ukrepov za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s plinom najbolj trpijo **evropski državljani** (odvisni so od plina za kuhanje ali ogrevanje, neposredno ali prek daljinskega ogrevanja; številni so odvisni od električne energije, ki se proizvaja iz plina) in **industrija** (npr. sektor električne energije, kemikalije, gnojila). Čeprav se bodo stroški za zagotavljanje zanesljive oskrbe odražali v cenah, so lahko učinki motenj še veliko hujši. V primeru nadaljnje uporabe neprimernih ukrepov za zagotavljanje zanesljive oskrbe s plinom v Evropi bi lahko prišlo do množičnega odpuščanja delavcev. Velik bi bil tudi vpliv na **okolje, podnebje in trajnostni razvoj**. Zaradi negotove oskrbe s plinom pride v ospredje vprašanje uporabe nadomestnih virov energije, iz katerih pa se pogosto proizvede več ogljikovega dioksida. Dvomi glede zanesljive oskrbe bi lahko izničili pričakovani prispevek plina pri prehodu v energetske sistem z visokim izkoristkom in nizkimi emisijami ogljikovega dioksida, predvsem v obdobju preden obnovljivi viri energije postanejo konkurenčni.

2. ANALIZA SUBSIDIARNOSTI

Vključitev zanesljivosti oskrbe z energijo v člen o energiji Lizbonske pogodbe in izvajanje drugega strateškega pregleda energetske politike kažejo na to, da je ukrepanje EU v skladu z dejanskim stanjem na notranjem trgu z energijo.

Sprejetje tretjega svežnja o notranjem energetskem trgu bo okrepilo trg. Zaradi integriranja nacionalnih trgov zanesljivosti oskrbe ne bo mogoče obravnavati v prvi vrsti kot nacionalni problem. Zato pravna podlaga zadevne zakonodaje EU ne bi smela ostati ločena od pravil notranjega trga iz Pogodbe EU. Predlogi bi morali temeljiti na členu 95 (v skladu s pravno podlago za notranji trg z energijo, ki jo lahko štejemo za razširitev). To je pravna podlaga podobnega instrumenta, sprejetega leta 2005 na področju električne energije (Direktiva 2005/89/ES).

Nobena država članica ne more sama zagotoviti zadostnega regulativnega okvira in naložb v notranji trg za zanesljivo oskrbo s plinom. To se lahko doseže le z ukrepi na ravni EU. Nobena država članica ne more sama zagotoviti, da vse države članice sprejmejo učinkovite ukrepe za obvladovanje izrednih razmer v oskrbi s plinom. Poleg tega lahko individualni neusklajeni ukrepi držav članic ovirajo nadaljnji razvoj notranjega trga; vodijo lahko do diskriminatornega obravnavanja in celo ogrozijo zanesljivost oskrbe v drugih državah članicah.

⁴ Evalvacijsko poročilo iz novembra 2008 o izvajanju Direktive 2004/67.

3. CILJI POBUDE EU: KATERI SO SPLOŠNI CILJI POLITIKE?

Splošni cilj politike je zagotoviti **primerno raven pripravljenosti** v Evropi za primere motenj v oskrbi z energijo. Pomanjkljivosti, ki so postale očitne med plinsko krizo leta 2009, je treba hitro odpraviti, in sicer pred morebitno naslednjo krizo.

Ta pobuda dopolnjuje tretji sveženj o notranjem energetske trgu, ki omogoča večjo preglednost trga, olajšuje čezmejno trgovanje in naložbe ter omogoča večjo solidarnost med državami EU.

Z ozirom na ugotovljeni težavi so posebni/operativni cilji naslednji:

(i) Zagotovitev zadostne prožnosti na notranjem trgu s plinom za ublažitev večine motenj v oskrbi s plinom, in sicer z oblikovanjem potrebnih pobud za naložbe v infrastrukturo in plin ter dobro delujoč trg.

(ii) Učinkovito sodelovanje v primeru izrednih razmer v oskrbi s plinom v Evropi z vnaprej določenimi načrti ukrepov za izredne razmere in sodelovanjem vseh akterjev na ravni držav članic in EU, usmerjeno v obvladovanje motenj v oskrbi takšnega obsega, kot so ga imele januarja 2009.

4. MOŽNOSTI POLITIKE: KATERE MOŽNOSTI SO BILE OBRAVNAVANE IN KATERE SO BILE PODROBNEJE PROUČENE?

Opremljenih je bilo pet možnosti:

1. brez novega ukrepa EU,
2. boljše izvajanje Direktive iz leta 2004,
3. prostovoljno ukrepanje industrije,
4. nova direktiva,
5. nova uredba.

Osnovni scenarij, brez novega ukrepa EU, bi v naslednjih letih na podlagi tretjega svežnja o notranjem energetske trgu, Evropskega načrta za oživitev gospodarstva, revizije Uredbe Sveta ES št. 736/96 o sporočanju naložbenih projektov v sektorju plina, električne energije in nafte, programa za vseevropsko energetske omrežje, obstoječe Direktive iz leta 2004 o zanesljivosti oskrbe s plinom in sodelovanja pri načrtovanju za primer izrednih razmer po januarski plinski krizi le delno izpolnil cilje. Kar zadeva časovno uskladitev, se je sodelovanje pri načrtovanju za razvoj omrežja začelo vnaprej, ker tretji sveženj do leta 2011 še ne bo v celoti deloval in ker lahko kadar koli pride do ponovnih motenj v oskrbi s plinom. Vendar pa so nedvomno potrebne jasne smernice in podpora na ravni EU, kot je sporazum o standardu zanesljivosti oskrbe za infrastrukturo, da lahko regulativni organi in upravljavci prenosnega omrežja na ravni držav članic, regionalni ravni in ravni EU najdejo odgovore na vprašanja, katere dodatne naložbe so najbolj smiselne, kdo naj jih plača itd. Veljavni standardi zanesljivosti oskrbe iz Direktive iz leta 2004 so premalo natančni.

Glede druge možnosti je poročilo Komisije o izvajanju Direktive iz leta 2004 pokazalo na zelo neusklajene rezultate in neusklajeno izvajanje. Zaradi tako nenatančnih

standardov in nejasnih obveznosti je dosledno izvajanje nemogoče, zato se druga možnost, „boljše izvajanje Direktive iz leta 2004“, ni nadalje proučila.

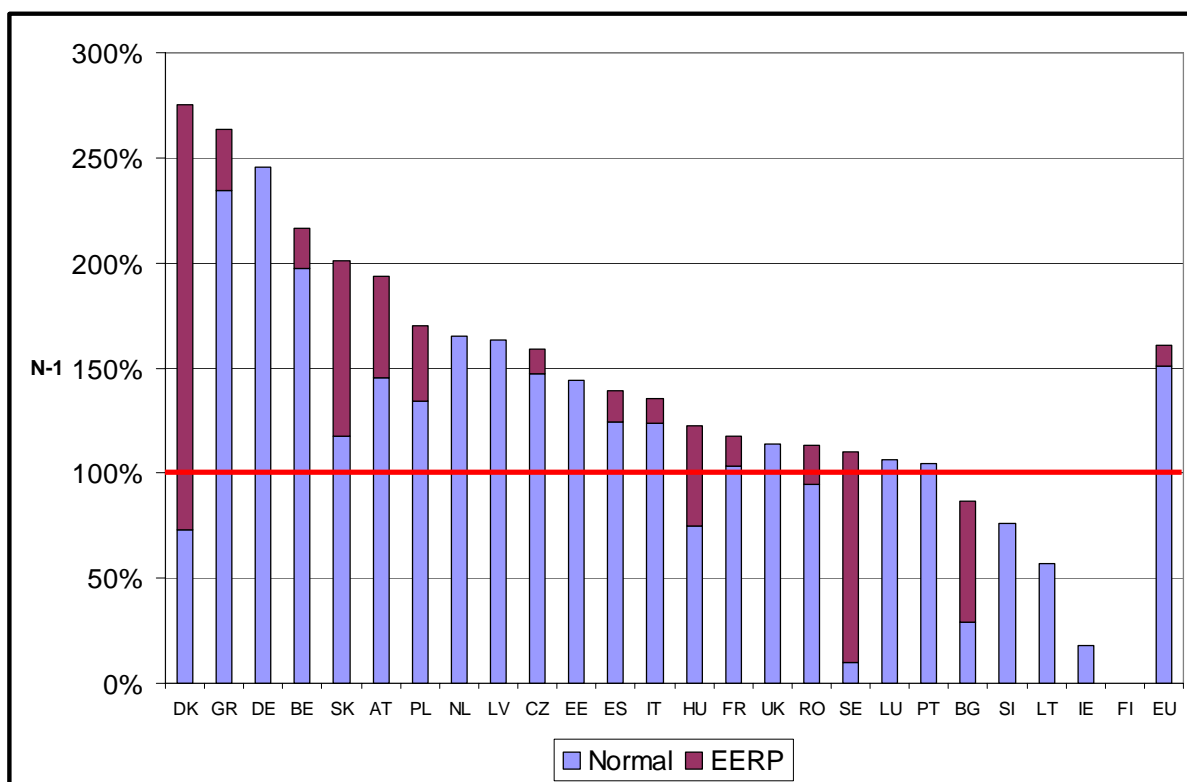
Možen bi bil pristop na prostovoljni osnovi nekaterih zainteresiranih strani, ki sodelujejo pri nekaterih vidikih zagotavljanja zanesljive oskrbe, ki jo neprimerno obravnava Direktiva, in sprožene so že bile nekatere pobude. Pomanjkljivost pristopa na prostovoljni osnovi je, da se ni mogoče v celoti zanašati na tržne sile, da bodo zagotovile zanesljivo oskrbo s plinom. Predpisov za nujne ukrepe ni mogoče prepustiti trgu. Druga pomanjkljivost je, da ni mogoče zagotoviti sodelovanja vseh udeležencev. Številni vidiki zanesljivosti oskrbe so odvisni od skupnega prizadevanja. Vsakemu prizadevanju industrije za določitev standardov bi morala slediti izdaja zavezujočega dokumenta. Zaradi tega tretja možnost ni bila nadalje proučena.

Četrta in peta politična možnost bosta uvedli nove elemente: jasne standarde za zanesljivost oskrbe in zagotovitev, da se bodo tudi dosegli; jasno opredelitev ukrepov ob izrednih razmerah na ravni držav članic in EU. Ti dve politični možnosti ter možnost „brez novega ukrepa EU“ so podrobno proučene v oddelkih 5 in 6.

5. OCENA UČINKOV: KATERI SO NAJPOMEMBNEJŠI GOSPODARSKI, OKOLJSKI IN DRUŽBENI UČINKI VSAKE MOŽNOSTI, PREDVSEM GLEDE NA (KOLIČINSKE/DENARNE) KORISTI IN STROŠKE (VKLJUČNO Z OCENAMI UPRAVNEGA BREMENA) TER STROŠKE USKLAJEVANJA IN STROŠKE IZVAJANJA ZA JAVNE UPRAVE?

Gospodarski učinki obeh izbranih političnih možnosti bi bili predvsem naložbeni stroški in prednosti, ki bi izhajali iz izvajanja standarda N-1 in poznejših preventivnih akcijskih načrtov. S predhodnim izračunom standarda N-1 se dobi ocena izboljšav v infrastrukturi in oskrbi, ki so potrebne po vsej Evropi za zmanjšanje tveganja neobvladljivih motenj v oskrbi. Upravičeni projekti iz okvira Evropskega načrta za oživitev gospodarstva razen projektov dvosmernega toka (zaradi pomanjkanja podatkov) so vključeni v naslednjem grafu:

PREDHODNI IZRAČUN STANDARDA N-1 ZA DRŽAVE ČLANICE:



Najpomembnejša infrastruktura, „1“ v „N-1“, je v večini držav članic glavni plinovod za uvoz. V Združenem kraljestvu, na Nizozemskem in Danskem je to glavni proizvodni obrat. V Španiji in na Portugalskem je to terminal z utekočinjenim zemeljskim plinom. V številnih državah uvoznicah je skladiščenje pomembno, vendar ima običajno glavni plinovod za uvoz večjo kapaciteto kot glavno skladišče.

Na podlagi tega predhodnega izračuna devet držav članic ne izpolnjuje predlaganega standarda N-1. V teh državah članicah so različne razmere in se lahko sprejmejo različni ukrepi za zanesljivo oskrbo. Lahko se natančno oceni potreben razvoj infrastrukture. Številni ali celo večina potrebnih infrastrukturnih projektov je v Evropskem načrtu za oživitev gospodarstva na seznamu upravičenih projektov. Skupni znesek pomoči iz Evropskega načrta za oživitev gospodarstva za projekte izgradnje infrastrukture za plin je 1440 milijonov EUR za dveletno obdobje, s čimer se pokrije največ 50 % upravičenih stroškov projekta. Tako bi lahko bila za uvedbo standarda N-1 v celotni Evropi potrebna naložba v višini nekaj milijard evrov. Če pa bi se projekti že začeli izvajati v okviru Evropskega načrta za oživitev gospodarstva, bi bili dodatni stroški uvedbe standarda N-1 v celotni Evropi manjši.

Na notranji trg bi pozitivno vplivali okrepitev spodbud za naložbe, ustvarjanje enakih konkurenčnih pogojev v smislu obveznosti glede zanesljive oskrbe in jasna opredelitev stanja izrednih razmer, v katerih se lahko uporabijo netržni instrumenti. Izboljšave infrastrukture, na primer prožnejše medsebojne povezave, bi izboljšale tržne možnosti, likvidnost in oblikovanje cen na notranjem trgu ter zanesljivost oskrbe.

Upravni stroški za podjetja in javne organe obeh izbranih političnih možnosti bi bili postranskega pomena v primerjavi z naložbami in drugimi stroški.

Kar zadeva delovna mesta, je možno, da bo zaradi velike uporabe plina v industriji prišlo do izgube delovnih mest kot neposredne posledice pomanjkanja zaupanja v oskrbo s plinom. Za približno 25 % porabljenega plina v EU je odgovorna industrija (gnojila, druge kemikalije itd.).

Kar zadeva okolje, bodo neprimerne določbe za zagotovitev zanesljive oskrbe s plinom spodbudile hiter prehod na nadomestne vire energije. Za proizvodnjo električne energije v obdobju preden postanejo obnovljivi viri energije konkurenčni, pred vzpostavitvijo potrebnega omrežja in preden bosta zajemanje in sekvenciranje ogljika postala komercialno dostopna, bodo potrebne večje naložbe v proizvodnjo električne energije iz premoga ter nadaljnja uporaba tehnologij z visokimi emisijami ogljikovega dioksida.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI: KATERA MOŽNOST JE NAJBOLJŠA, NA PODLAGI KATERIH KRITERIJEV IN KATERIH RAZLOGOV?

Učinki osnovne možnosti in dveh izbranih možnosti politike se lahko primerjajo kot sledi:

Možnost politike	Uspešnost pri doseganju ciljev	Učinkovitost	Skladnost
Brez novega ukrepa EU	Le delna izpolnitev ciljev na podlagi tretjega svežnja o notranjem energetskem trgu, Evropskega načrta za oživitve gospodarstva, TEN-E in ozaveščanja o potrebi po učinkovitem sodelovanju v primeru izrednih razmer. Težava pa je s časovno uskladitvijo, saj se bo tretji sveženj v celoti izvajal šele leta 2011. Poleg tega bi pomanjkanje jasnega standarda zanesljivosti oskrbe za infrastrukturo še bolj otežilo delo upravljavcev prenosnega omrežja in regulativnih organov pri razvoju omrežja.	Za izvajanje tretjega svežnja bi bila najverjetneje potrebna podpora, predvsem ocena morebitnih motenj v oskrbi s plinom na ravni EU in praktične smernice za regulativne organe; veljavni standardi zanesljivosti oskrbe iz Direktive iz leta 2004 so premalo natančni.	Ni pomembno.
Revizija Direktive	da	Zajemala bi osredotočene in omejene naložbe; tudi določbe, ki jih sprejmejo udeleženci na trgu, prav tako osredotočene in pod enakimi pogoji; zmanjšala bi ovire, zaradi katerih	Imela bi pozitiven učinek na razvoj in delovanje notranjega energetskega trga; pozitiven učinek na okolje, predvsem zaradi zmanjšanja nenačrtovane uporabe nadomestnih virov energije z večjimi emisijami; pozitiven učinek na konkurenčnost in delovna mesta v industriji, ki

		udeleženci na trgu niso vlagali v ukrepe za zanesljivo oskrbo, s čimer bi se olajšalo breme za javnost in javne organe; povzročila bi upravno breme za javne organe v zvezi z določbami za izredne razmere.	uporablja plin, ter na gospodinjstva.
Nova uredba	da	V primerjavi z revizijo Direktive bi bila prednost ta, da bi bila prej pripravljena za izvajanje; večje motnje v oskrbi s plinom se lahko zgodijo kadar koli; imela bi tudi večji neposredni vpliv na določbe in naložbe udeležencev na trgu; učinkovitejša bi bila pri doseganju jasne ureditve za sodelovanje v primeru izrednih razmer z obveznim sodelovanjem; pomenila bi podobno upravno breme za javne organe v zvezi z določbami za izredne razmere.	Če se lahko doseže, bi pomenila bolj neposredno obveznost za javne organe in udeležence na trgu v zagotavljanju zanesljive oskrbe s plinom na ravni EU, s tem da se sistemi vzpostavijo že prej. Stroški bi bili podobni stroškom revizije Direktive.

Obe izbrani možnosti politike bi imeli podobne gospodarske, družbene in okoljske učinke v primerjavi z možnostjo politike „brez novega ukrepa EU“. Največja razlika med njima je v hitrosti in učinkovitosti izvajanja. Za možnost „nova uredba“ je bolj verjetno, da bo učinkovita (jasno bi opredelila obveznosti udeležencev na trgu) in pravična (enaki konkurenčni pogoji v smislu obveznosti glede zanesljive oskrbe) ter bi se lahko hitreje oblikovala in začela uporabljati.

7. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE: KAKO SE DOLOČIJO DEJANSKI STROŠKI IN KORISTI TER DOSEGA ŽELENIH UČINKOV?

Za notranji trg z energijo je vzpostavljen sistem za poročanje in spremljanje. Poleg tega bi se lahko povečala vloga koordinacijske skupine za plin, tako da bi postala pristojna

tudi za redno spremljanje in vrednotenje na podlagi pregledov ocen tveganj, ki bi jih predvidoma opravile države članice. Analize na ravni EU bi morale podpreti vrednotenja tveganj v zvezi z zanesljivostjo oskrbe.