

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o celovitosti in preglednosti energetskega trga

(COM(2010) 726 konč.)

(2011/C 132/21)

Glavni poročevalec: **g. IOZIA**

Svet je 22. decembra 2010 sklenil, da v skladu s členom 194(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o celovitosti in preglednosti energetskega trga

COM(2010) 726 konč.

Predsedstvo Evropskega ekonomsko-socialnega odbora je 18. januarja 2011 zadolžilo strokovno skupino za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo za pripravo dela na tem področju.

Zaradi nujnosti postopka je Evropski ekonomsko-socialni odbor na 470. plenarnem zasedanju 15. in 16. marca 2011 (seja z dne 16. marca) v skladu s členom 59 poslovnika za glavnega poročevalca imenoval g. IOZIO ter mnenje sprejel s 150 glasovi za, brez glasov proti in 5 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO):

1.1 izraža naklonjenost in podporo predlogu Uredbe, ki ga je predložila Komisija z namenom spodbujati ukrepe proti manipulacijam na veleprodajnih trgih z energijo in povečati njihovo preglednost. Predlog temelji na skupni študiji, za katero je Komisija zaprosila Odbor evropskih regulativnih organov s področja vrednostnih papirjev (CESR) in Skupino evropskih regulatorjev za električno energijo in plin (EREG), in ki je razkrila določene vrzeli v zakonodaji na področju veleprodajnega trga s plinom in energijo.

1.2 se strinja, da se kot pravni instrument izbere uredba, katere pravna podlaga je člen 194 PDEU, tako zaradi potrebe po zakonodaji, ki bi bila v celoti poenotena, kot zaradi pomena določb novega člena Lizbonske pogodbe, posvečenega energetiki na splošno ter posebej razvoju notranjega trga, kot to določa 2. odstavek.

1.3 pozdravlja odločitev, da se uporabijo delegirani akti, ki pojasnjujejo nekatere pomembne določbe uredbe, kot je opredelitev zbiranja podatkov in rokov zanj, kar je v skladu s členom 290 PDEU, ki predvideva ta novi upravni instrument za poenostavitev dela evropskih institucij. Ti delegirani akti morajo biti objavljeni nedvoumno v skladu z določbami Pogodbe in na podlagi ustreznega javnega obvestila. EESO predlaga določitev roka za sprejetje delegiranih aktov v skladu z istim členom, kar bi omogočilo hitro in enotno izvajanje uredbe. Brez delegiranih aktov se bo v prihodnosti težko boriti proti tržnim manipulacijam. Priporoča vključevanje zainteresiranih strani iz civilne družbe v pripravo delegiranih aktov in predlaga, da se v uvodne določbe vključi nekaj primerov.

1.4 meni, da učinkovitost čezmejnih trgov prispeva k varnosti oskrbi, optimalnemu kriznemu upravljanju in zmanjšanju tveganja dodatnih stroškov, ki jih vedno nosi končni uporabnik. Postopno izboljšanje notranjega trga z energijo omogoča znatne prihranke, od katerih bodo imeli koristi tako podjetja kot zasebni uporabniki.

1.5 meni, da so pooblastila, ki naj bi jih imeli nacionalni regulativni organi, izčrpana in ustrezna ter zahteva, da se v doglednem času opredeli postopek preverjanja, ali so države članice nacionalnim organom dejansko zagotovile pooblastila za učinkovit nadzor in preiskave, ki morajo temeljiti na skupnih in usklajenih elementih. Zakonodajna razhajanja so bila in so še vedno eden od vzrokov za zamude, ki so se nabrale pri učinkovitem vzpostavljanju enotnega trga energije.

1.6 izraža zadovoljstvo, ker uredba predlaga krepitev usklajevanja med nacionalnimi organi za upravljanje trgov z energijo in organi, ki upravljajo finančne trge, med Evropsko agencijo za sodelovanje energetskih regulatorjev in Evropsko agencijo za nadzor finančnih trgov. Gre za postopen proces povezovanja in sodelovanja, za katerega si EESO že dolgo prizadeva.

1.7 je prepričan, da je treba povečati zaupanje udeležencev v trg; ti potrebujejo zagotovilo, da poslušajo na trgu, na katerem obstajajo učinkovite odvrtačalne in sorazmerne kazni za tržne zlorabe. Komisiji pa priporoča, da nadzoruje izvajanje uredbe v državah članicah, ki se morajo medsebojno usklajevati, da bi se izognili temu, da bi se tudi na trgu z energijo zgodilo to, kar se je zaradi regulatorne arbitraže zgodilo na finančnih trgih: posli potekajo tam, kjer so predpisi prožnejši ali kjer je kaznovalni sistem blažji.

1.8 se sprašuje, ali naj bodo stroški izvajanja uredbe v celoti kriti iz javnih sredstev, ali pa naj k temu prispevajo tudi upravljavci trga, kot v npr. v nekaterih državah, kjer delovanje organov za nadzor finančnih trgov deloma financirajo nadzorovani subjekti.

1.9 meni, da je nujno okrepiti sodelovanje in usklajevanje med upravljavci prenosnega omrežja. Ustanovitev Evropske mreže upravljavcev prenosnih omrežij bo dala ključen zagon uvedbi kodeksov omrežij, ki bodo omogočili dejanski in pregleden dostop do prenosnih omrežij. Kodeksi omrežij bodo morali biti v skladu z nezavezujočimi okvirnimi smernicami, ki jih bo morala pripraviti Agencija.

1.10 ugotavlja, da na energetskih veleprodajnih trgih še vedno obstajajo različni pogoji in diskriminacija. Tudi zaradi strukturnih pomanjkljivosti omrežja, zlasti pa zaradi pomanjkanja čezmejne povezanosti, povezanost trgov nikakor ni zadostna. Veliko je tudi ovir za nediskriminatoren dostop do omrežja in prodaje električne energije. Učinkovitost nadzora, ki ga izvajajo regulatorji, še vedno ni poenotena in nekateri trgi so še vedno zaprti, tako da drugi upravljavci omrežij nimajo možnosti za vstop nanje.

1.11 zato podpira odločitev Komisije, da odpravi ovire za vzpostavitev učinkovitega in povezanega notranjega trga, katerega končne koristi bodo deležni proizvajalci, upravljavci in potrošniki.

1.12 meni, da je nujno nadaljevati izgradnjo „Evrope na področju energije“, ki bo ščitila splošni interes Unije in interes potrošnikov z zagotavljanjem varnosti oskrbe z energijo, ohranjanjem socialne, ekonomske in okoljske trajnosti z ustreznimi politikami, ki bodo porazdeljevale ugodnosti in nadzorovale ustreznost stroškov, ter ščitenjem povezanosti trga kot nujne podlage za razvoj socialnega tržnega gospodarstva.

1.13 zavedajoč se postopnega „pofinančevanja“ trgov z energijo po vzoru finančnih trgov meni, da je bistvenega pomena tesno sodelovanje med različnimi evropskimi agencijami in organi, zadolženimi za zaščito trgov, in pozdravlja dejstvo, da se uredba o manipulaciji na trgih z električno energijo in plinom ter njihovi preglednosti navdihuje pri splošnih predpisih o tržnih zlorabah, ki se že uporabljajo v finančnem sektorju in ki bodo v kratkem posodobljeni. Zato se mu zdi koristno, da bi obravnavano uredbo uskladili s postopkom revizije direktive o zlorabi trga.

1.14 želi, da bi bila načela, ki so bila podlaga za predlog nove direktive o zlorabi trga, vključena v končno besedilo uredbe. Poziva k upoštevanju zlasti: povečanja povezanosti

trga, krepiteve dejanskega izvajanja zakonodaje za boj proti zlorabam trga, zmanjšanja manevrskega prostora držav članic pri učinkovitosti izvajanja kazni, njihovi ustreznosti in sposobnosti odvratanja z uvajanjem usklajenih standardov ter zmanjševanja nepotrebnih upravnih obremenitev, zlasti v primeru MSP, potrebe po večji preglednosti in učinkovitosti nadzornih organov.

1.15 poudarja pomen odnosov s tretjimi državami in je zadovoljen, da Agencija vzpostavlja stike in da bo lahko sklepala sporazume z mednarodnimi organizacijami in z upravami tretjih držav.

2. Uvod

2.1 Na notranjem trgu z električno energijo in plinom je zaznati precejšnje spremembe: ena največjih je nedvomno ta, da je mnogim subjektom omogočil dostop do energetskih borz, prispeval k razširjanju čezmejnega kupovanja in prodajanja znotraj Unije ter z razširjanjem baze povpraševanja tudi k optimiziranju uporabe električne energije.

2.2 Še vedno pa je veliko ovir za vzpostavitev učinkovitega, in dobro delujočega notranjega trga, na katerem bodo cene razumne. Potrošniki niso imeli posebnih koristi iz razvoja notranjega trga, ki mu primanjkuje pravi zagon zaradi trdoživosti nekaterih monopolistov, ki jih podpirajo nacionalne vlade. Zgovoren primer je celotna razprava o ločitvi (*unbundling*) lastništva proizvodnje od lastništva prenosa in distribucije, ki je v nekaterih pomembnih državah EU še danes nerešena. Vsekakor pa po 3. marcu 2013 položaj ne bo mogel ostati nespremenjen.

2.3 Pet zakonodajnih ukrepov na področju energije in plina, znanih kot „tretji energetski sveženj“, ki naj bi bili do 3. marca 2011 preneseni v vse nacionalne zakonodaje, bi morale prispevati k ustvarjanju boljših pogojev za dokončno vzpostavitev notranjega trga.

2.4 Zaradi zmanjševanja porabe električne energije in plina je zaznati precejšnje zamude pri programu razvoja medsebojne povezanosti držav članic kakor tudi povezanosti Unije s partnerji iz tretjih držav. To je ena od glavnih ovir za dokončno vzpostavitev notranjega trga, ki bi jo Agencija morala nenehno nadzorovati.

2.5 Zaostanki na področju sprejemanja predpisov so privedli do razmer, v katerih so možne manipulacije na veleprodajnem trgu z električno energijo in plinom, ki mu manjka preglednosti, to pa dolgoročno zmanjšuje njegovo verodostojnost in zaupanje upravljavcev vanj ter povzroča objektivno škodo.

2.6 Učinkovitost čezmejnih trgov prispeva k varnosti oskrbe, optimalnemu kriznemu upravljanju in zmanjšanju tveganja dodatnih stroškov, ki jih vedno nosi končni uporabnik. Postopna izboljšava notranjega energetskega trga – z zmanjševanjem razpršenosti proizvodnje, lajšanjem usklajevanja povpraševanja in ponudbe na likvidnem in učinkovitem trgu ter zagotavljanjem oskrbe za natančno določene potrebe – omogoča znatne prihranke, ki koristijo tako podjetjem kot zasebnim uporabnikom.

2.7 V tem okviru je Komisija, po podrobni analizi, pripravila predlog uredbe za celovitost in preglednost trgov in proti njihovi morebitni manipulaciji.

3. Predlog Komisije

3.1 Za Evropsko unijo bo gotovo koristno, če bo lahko računala na veleprodajni trg z eklektično energijo in plinom, ki bo likviden, urejen in učinkovit, predvsem pa varen pred manipulacijami, ki bi lahko znatno vplivale na končnega uporabnika. Za doseg cilja, da bi do leta 2015 imeli učinkovit evropski veleprodajni trg z energijo, je treba sprejeti ukrepe za spodbujanje njegovega urejenega in nemotenega razvoja.

3.2 Leta 2007 je Komisija pooblastila Odbor evropskih regulativnih organov s področja vrednostnih papirjev (CESR) in Skupino evropskih regulatorjev za električno energijo in plin (ERGEG), naj preučita vrzeli v ureditvenem okviru za trge ter pripravita predloge za povečanje preglednosti in celovitosti pri transakcijah in pogodbah za dobavo plina in električne energije ter instrumentih, ki iz teh izhajajo.

3.3 Ta študija je bila izjemno koristna in je služila kot podlaga za predlog Komisije.

3.4 Komisija predlaga sprejetje uredbe, ki bi izrecno prepovedovala kakršnokoli obliko zlorabe na veleprodajnih trgih z električno energijo in plinom, zlasti trgovanje na podlagi notranjih informacij (*insider trading*) in zlorabe trga, v skladu z direktivo o zlorabah trga. Uredba pa se ne nanaša na izvedene finančne instrumente, ki jih ureja omenjena direktiva. Predlog temelji na členu 194(1(a)) PDEU, ki Uniji nalaga odgovornost za zagotavljanje delovanja notranjega energetskega trga.

3.5 Prepoved trgovanja na podlagi notranjih informacij spremlja obveznost upravljavcev na trgu, da javnosti sporočajo pomembne informacije, ki jih imajo na voljo glede svoje dejavnosti, kot so: zmogljivosti objektov za proizvodnjo, skladiščenje, porabo ali prenos električne energije ali zemeljskega plina.

3.6 Komisija je uporabila določbe nove Pogodbe in v skladu s členom 290 PDEU predvidela sprejetje delegiranih aktov, nove

vrste zakonodajnega instrumenta, ki ji omogoča spremeniti tehnične podrobnosti določene direktive ali uredbe z uporabo poenostavljenega postopka.

3.7 Podrobnosti v zvezi z opredelitvijo manipulacije ali poskusa manipulacije trga bodo določene z delegiranimi akti Komisije. Upoštevani bodo delovanje trgov, morebiten učinek proizvodnje na veleprodajne energetske trge, potrošnja, uporabo prenosa ali uporabo dejanskih ali predvidenih zmogljivosti skladiščenja, kodeksi omrežij in okvirne smernice, sprejeti na podlagi Uredbe (ES) 714/2009 in Uredbe (ES) 715/2009.

3.8 Omenjena uredba predvideva, da bo imela Agencija za sodelovanje energetskih regulatorjev nalogo spremljanja dejavnosti pogajanja in zbiranja podatkov, potrebnih za analizo tržnega razvoja.

3.9 Agencija zbira podatke tudi s pomočjo evidence o transakcijah na veleprodajnih energetskih trgih, vključno z nalogi za trgovanje. Te podatke si deli z nacionalnimi regulativnimi organi, finančnimi organi, organi za varstvo konkurence in drugimi pristojnimi organi.

3.10 Repozitoriji sklenjenih poslov bodo Agenciji dali na voljo svoje podatke, pristojni finančni organi pa ji bodo pošiljali poročila o transakcijah z energetskimi proizvodi.

3.11 Uredba predvideva tesno sodelovanje med nacionalnimi organi, med temi in Evropskim organom za vrednostne papirje in trge (ESMA), med Agencijo in ESMA, če ta sumi, da se pojavljajo ali so se pojavljala ravnanja, ki prispevajo k tržnim zlorabam.

3.12 Za kaznovalno politiko so pristojne države članice, ki morajo sprejeti učinkovite, sorazmerne in odvračalne ukrepe (pojmi so opredeljeni v členu 2 uredbe).

4. Ugotovitve EESO

4.1 EESO pozitivno ocenjuje predlog Komisije, ki omogoča odpravo nepreglednosti na trgu in katerega cilj je posredno podpreti razvoj notranjega veleprodajnega trga z električno energijo in plinom.

4.2 Pravna podlaga za to uredbo je popolnoma ustrežna. Člen 194 Komisiji dejansko daje pooblastila za sprejemanje aktov, katerih namen je razvijanje in utrjevanje notranjega energetskega trga. Uredba je nedvomno najustreznejši pravni instrument za zagotovitev poenotenja predpisov, ki se lahko začnejo izvajati takoj in je v skladu s ciljem uskladitve, ki je nujna za dobro delovanje notranjega trga.

4.3 Veleprodajni energetski trgi v Evropski uniji še vedno ne nudijo povsem enakih pogojev in diskriminacija je še vedno prisotna. Tudi zaradi strukturnega primanjkljaja omrežja in še posebej zaradi pomanjkanja čezmejne povezljivosti povezanost trgov absolutno ni zadostna. Veliko je tudi ovir za nediskriminatoreni dostop do omrežja in do prodaje električne energije. Učinkovitost nadzora, ki ga izvajajo regulatorji, še vedno ni poenotena in nekateri trgi so še vedno zaprti, tako da drugi upravljavci omrežij nimajo možnosti za vstop nanje. EESO Komisiji priporoča, da nadzoruje izvajanje evropskih predpisov v državah članicah, tako da podpira projekte medsebojnega povezovanja in odpravlja ovire, tudi s kazenskimi ukrepi proti oviram, ki se zoperstavljajo doseganju učinkovitega in preglednega notranjega trga, katerega stroški bodo upravičeni.

4.4 Po ocenah nacionalnih regulativnih organov in Komisije so spremembe na trgu pogojene s pomanjkljivostmi obstoječih predpisov glede preglednosti dostopa do infrastrukture, ki ne omogočajo učinkovitega, dobro delujočega, odprtega in uspešnega notranjega trga.

4.5 Predlagani ukrepi spodbujajo delovanje trga. Gre za boj proti manipulacijam in zlorabam trga, tako da se upravljavcem dajo na razpolago vsi občutljivi podatki o učinkovitosti in materialnem stanju sistema kot npr. o proizvodnji, in ponudbi električne energije ter povpraševanju po njej, vključno s projekcijami, zmogljivostjo in povezljivostjo omrežja, predvidenimi zastoji v omrežju, ter podatki o tokovih in vzdrževanju, o uravnoteževanju in rezervni zmogljivosti.

4.6 Sočasna razpoložljivost vseh koristnih informacij bo vsem upravljavcem na trgu omogočila, da pod enakimi pogoji ocenijo splošno stanje na področju povpraševanja in ponudbe ter bolje razumejo dinamiko veleprodajnih cen na trgih z električno energijo in plinom.

4.7 Agencija bi morala imeti službo za zbiranje podatkov, pa tudi inšpekcijsko službo s strokovno usposobljenim osebjem. Uredba predvideva dodelitev dodatnega števila zaposlenih, ki se bodo osredotočali na zahteve, ki izhajajo iz novih nalog Agencije.

4.7.1 EESO predlaga, da Agencija vsako leto razpošlje sporočilo o začelih pobudah, o rezultatih, ki jih bo prinesla uredba, ter razvoju veleprodajnega trga z energijo.

4.8 EESO se sprašuje, ali naj bodo stroški izvajanja uredbe v celoti kriti iz javnih sredstev, ali pa naj k temu prispevajo tudi upravljavci trga, kot v npr. v nekaterih državah, kjer delovanje organov za nadzor finančnih trgov deloma financirajo nadzorovani subjekti. Interes upravljavcev je očiten in služba za

zbiranje in razširjanje podatkov o trgu je instrument preglednosti, ki jo javni organ zagotavlja vsem državljanom in od katere imajo upravljavci takojšnjo korist. Poleg tega so za trden in razvit trg predvideni stroški razumni.

4.9 Pristojni organi bi morali tudi redno nadzorovati, ali upravljavci prenosnih sistemov ravnavo v skladu s pravili. EESO meni, da je nujno okrepiti sodelovanje in usklajevanje med upravljavci prenosnega omrežja. Ustanovitev Evropske mreže upravljavcev prenosnih omrežij, katere osnutek bo predstavljen pomladi 2011, bo dala ključen zagon možnosti za uvedbo kodeksov omrežij, ki bodo omogočili dejanski in pregleden dostop do prenosnih omrežij, kot je predvideno v Uredbi (ES) št. 714/2009. Omrežni kodeksi bodo morali biti v skladu z nezavezujočimi okvirnimi smernicami, ki jih bo morala pripraviti Agencija.

4.10 Evropska mreža upravljavcev prenosnih omrežij bo morala pri svojem delovanju v celoti upoštevati pravila o konkurenci in izvesti postopek uskladitve in postopnega povezovalja čezmejnih kodeksov omrežij brez nadomestitve nacionalnih kodeksov omrežij. Regionalna razsežnost sodelovanja lahko pripomore k napredku pri povezovanju enotnega energetskega trga. EESO podpira možnost, da bi se Evropska mreža upravljavcev prenosnih omrežij v okviru splošnega sodelovanja organizirala regionalno.

4.11 Regionalno sodelovanje danes že poteka na obetavnih temeljih. Regionalni pobudi za plin in elektriko že dajeta odlične rezultate. EESO pozdravlja zavezanost regulatorjev in upravljavcev za reševanje zapletenih problemov, povezanih s povezljivostjo in vzpostavljanjem preglednega in učinkovitega trga.

4.12 S sklenitvijo sporazuma v tem smislu, na primer med organom in upravljavci prenosnih sistemov Italije in Slovenije, so bili ustvarjeni pogoji za urejanje problemov zastojev in uravnoteževanja, predvideni so bili sistemi zgodnjega opozarjanja za območja, ki bi bila lahko zajeta, kakor tudi uravnotežene in pregledne rešitve. Pri tem se uporablja metoda tržne primerjave (*market coupling*) s pomočjo osrednjega upravljavca, ki oceni predvidevanja glede povpraševanja in ponudbe s ciljem izboljšati učinkovitost promptnega trga.

5. Posebne ugotovitve

5.1 EESO se strinja z uporabo delegiranih aktov za specifikacijo opredelitev in zbiranja podatkov, pri njihovi pripravi pa je treba strogo upoštevati določbe PDEU. EESO meni, da so opredelitve pojmov v členu 2 preveč splošne, glede na to, da gre za uredbo. Postopek sprejemanja delegiranih aktov, ki določajo specifikacije opredelitve notranjih informacij in tržnih manipulacij, opredeljen v členu 5 Uredbe, bi moral predvideti rok za sprejetje delegiranih aktov, kot to določa člen 290 PDEU, ter ustrezen sistem za objavljanje teh aktov.

5.2 EESO opozarja na tveganje, da bo izvajanje Uredbe zaradi pomanjkanja enotnih pravil glede razlage povzročilo motnje na trgu, če se nacionalnim organom ne bo pomagalo priti do skupnih ocen in sestaviti obsežen in skupen seznam oblik zlorab. EESO predlaga da se Komisiji za sprejetje delegiranih aktov določi rok, s čimer bo trg dobil zagotovila. Komisija lahko delegirane akte po potrebi vedno posodobi.

5.3 Na podobne težave naletimo tudi v členu 7. EESO meni, da je treba določiti rok, do katerega bo Komisija morala sprejeti delegiranje akte o zbiranju podatkov, rokih, obliki in vsebini podatkov, ki jih je treba posredovati. Prej ko bodo organi odločanja Unije to uredbo sprejeli, bolj bo učinkovita.

5.4 Po mnenju EESO so pooblastila, ki jih bodo imeli nacionalni regulativni organi, izčrpana in ustrezna. Obenem pa bi si želel več gotovosti glede izvajanja uredbe in se sprašuje, ali ne bi bilo treba v razumno kratkem roku predvideti določbo, v skladu s katero bi morale države članice izpolniti obveznost, da nacionalnim organom „zagotovijo“ pristojnosti za preiskave. Zako-

nodajna razhajanja so bila in so še vedno eden od vzrokov za zamude, ki so se nabrale pri učinkovitem vzpostavljanju enotnega trga energije.

5.5 EESO si želi, da bi bile kazni po večini enotne v vseh državah članicah, da ne bi prihajalo do regulativnih arbitraž, tj. da se za sklepanje pogodb ne bi izbirale države, v katerih je tveganje kazni najmanjše. Zakonodajca (direktiva) o zlorabi trga že določa skupne standarde za kaznovalno politiko in Komisija to navaja v 23. uvodni določbi obravnavane uredbe. Veleprodajni energetski trg je trg, na katerem se posluje z velikimi količinami energije, namenjene zadovoljevanju potreb po uvozu in izvozu, zato ni pomembno, kje je geografski sedež pogajanj o poslih s plinom in električno energijo.

5.6 EESO poudarja pomen odnosov s tretjimi državami in je zadovoljen, da Agencija vzpostavlja stike in da bo lahko sklepala sporazume z mednarodnimi organizacijami in z upravami tretjih držav. EESO priporoča, da se člen 14 preoblikuje tako, da se Agenciji dodeli splošno pooblastilo za zastopanje, ki je izrecno povezano s cilji obravnavane uredbe.

V Bruslju, 16. marca 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON
