

Bruxelles, 16. prosinca 2021.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2021/0424(COD)

15096/21
ADD 4

ENER 561
ENV 1013
CLIMA 456
IND 388
RECH 568
COMPET 915
ECOFIN 1257
CODEC 1662
IA 209

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	15. prosinca 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2021) 456 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK PROCJENE UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima o unutarnjim tržištima plinova iz obnovljivih izvora i prirodnih plinova te vodika (preinaka) Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unutarnjim tržištima plinova iz obnovljivih izvora i prirodnih plinova te vodika (preinaka)

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2021) 456 final.

Priloženo: SWD(2021) 456 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.12.2021.
SWD(2021) 456 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima o unutarnjim tržištima plinova iz obnovljivih izvora i prirodnih plinova te vodika (preinaka)

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unutarnjim tržištima plinova iz obnovljivih izvora i prirodnih plinova te vodika (preinaka)

{COM(2021) 803 final} - {COM(2021) 804 final} - {SEC(2021) 431 final} -
{SWD(2021) 455 final} - {SWD(2021) 457 final} - {SWD(2021) 458 final}

Sažetak (najviše dvije stranice)
Procjena učinka paketa za vodik i dekarbonizirano tržište plina
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
Europskim zelenim planom EU se usmjerava prema klimatskoj neutralnosti do 2050., za što su potrebni znatno veći udjeli obnovljivih izvora energije u integriranom energetske sustavu. Prirodni plin čini 95 % plinovitih goriva koja se danas troše u EU-u te na njega otpada 25 % ukupne potrošnje energije u EU-u. Očekuje se da će se udio prirodnog plina postupno smanjivati, a da će biometan, sintetički metan i vodik postati relevantniji. Međutim, te alternative prirodnom plinu suočene su s nizom regulatornih prepreka, a nisu ni obuhvaćene postojećim mehanizmima energetske sigurnosti. To otežava njihovo uvođenje i utječe na njihovu troškovnu učinkovitost u današnjim tržišnim uvjetima i pravilima. Postojeći regulatorni ustroj ne olakšava prekograničnu trgovinu i razvoj infrastrukture za plinove iz obnovljivih izvora i niskougljične plinove ni njihov neometan pristup tržištima plina u EU-u. Stoga je puni potencijal sigurne opskrbe plinovima iz obnovljivih izvora i niskougljičnim plinovima po najnižim troškovima i dalje neiskorišten. Naposljetku, potrošači plina nemaju potrebna prava i alate za odabir troškovno najučinkovitijih dekarbonizacijskih ponuda na tržištu.
Što bi trebalo postići?
Opći je cilj olakšati troškovno učinkovitu dekarbonizaciju stvaranjem europskog tržišta vodika i postupnom dekarbonizacijom tržišta plinovitih goriva uz istodobno osiguravanje energetske sigurnosti. Posebni su ciljevi 1) olakšati nastanak otvorenog i konkurentnog tržišta vodika u EU-u, 2) osigurati pristup plinova iz obnovljivih izvora postojećim mrežama i tržištima metana i njihovu sigurnost opskrbe, 3) osigurati transparentno i uključivo planiranje infrastrukture i 4) potrošačima osigurati prava i alate za odabir cjenovno najpristupačnijih dekarbonizacijskih ponuda.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Cilj je inicijative izmijeniti postojeće zakonodavstvo EU-a i stvoriti novi okvir za unutarnje tržište vodika radi troškovno učinkovitog gospodarstva u kojem se koristi čisti vodik. Poticanje učinkovitijih i integriranih tržišta plinova iz obnovljivih izvora u EU-u zahtijeva usklađen i koordiniran regulatorni pristup diljem EU-a i ne može se postići samo na razini država članica. Inicijativa je usmjerena i na izbjegavanje negativnih učinaka nekoordiniranih i rascjepkanih inicijativa politike jer mnoge države članice razvijaju isključivo nacionalna rješenja. Ovom se inicijativom pridonosi i postizanju obvezujućih ciljeva na razini EU-a. Uloga plinovitih goriva u kombinaciji izvora energije u narednim desetljećima zahtijeva dekarbonizaciju plinskog sektora na temelju modela konkurentnih dekarboniziranih tržišta plina usmjerenog na budućnost koja mogu na odgovarajući način pridonijeti jačanju položaja i zaštiti potrošača u EU-u. Stvaranjem regulatornog okvira na razini EU-a za namjensku infrastrukturu i tržišta vodika potaknula bi se integracija i međusobna povezanost nacionalnih tržišta vodika.
B. Rješenja
Koje su opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?
Pod problematikom I. razmatrane su sljedeće opcije: raspisivanje natječaja za upravljanje mrežom (opcija 1.); uvođenje glavnih regulatornih načela nadahnutih onima koja se trenutačno primjenjuju na tržište prirodnog plina, ali prilagođenih razvojnoj fazi tržišta vodika (opcija 2.); te uspostava potpuno razvijenog regulatornog režima za vodik (sličnog onome koji se trenutačno primjenjuje na sektor prirodnog plina) bez potrebe za tranzicijskim razdobljem za postizanje razvijenijeg tržišta vodika (opcija 3.). Najpoželjnija je opcija pod problematikom I. uvođenje glavnih regulatornih načela uz istodobno pružanje smjernica za budući regulatorni razvoj (opcija 2.b „Glavna regulatorna načela s vizijom”). Ta je opcija najprikladnija za posebnosti sektora vodika i donosi neke od potencijalnih koristi drugih opcija, a izbjegava njihove nedostatke. Pružanjem smjernica pripremljen je teren za razvijanje tržište vodika. Pod problematikom II. navode se opcije kojima se za plinove iz obnovljivih izvora i niskougljične plinove promiče

pristup postojećem tržištu plina i infrastrukturi. Sve opcije usto uključuju progresivnu razinu intervencije za problematiku energetske sigurnosti, posebno proširenje postojećih alata, standarda i postupaka na plinove iz obnovljivih izvora i niskougljične plinove, stvarnu solidarnost i rješavanje rizika povezanih s kibersigurnošću za plinski sektor. Pod problematikom II. najpoželjnija je opcija 3. „Omogućivanje i promicanje potpunog pristupa plinova iz obnovljivih izvora i niskougljičnih plinova tržištu te pitanje dugoročnih ugovora o opskrbi prirodnim plinom”. Ta opcija sadržava mjere za potporu pristupu plinova iz obnovljivih izvora i niskougljičnih plinova veleprodajnom tržištu, terminalima za UPP i distribucijskoj mreži (neovisno o mjestu priključenja), uključujući tarifne popuste za utiskivanje plina u mrežu i prekogranični prijevoz. Njome se zabranjuju dugoročni ugovori o opskrbi fosilnim plinom s nesmanjenim emisijama od 2050. Kvaliteta plina nadzirala bi se prema usklađenom pristupu EU-a za prekogranične interkonekcijske točke, a državama članicama omogućila bi se fleksibilnost. Dopuštena gornja granica za mješavine vodika utvrđena je na 5 % za sva prekogranična mjesta priključenja, što je troškovno učinkovito u smislu prilagodbe i potrebe za hvatanjem i skladištenjem ugljika.

Pod problematikom III. razmatraju se opcije u pogledu integriranog planiranja mreže. Pod problematikom III. najpoželjnija je opcija 2. „Nacionalno planiranje na temelju europskih scenarija”. Ta opcija dopušta nacionalno planiranje, ali se pritom zahtijeva da se ono temelji na zajedničkim scenarijima za plin i električnu energiju koji su usklađeni s desetogodišnjim planom razvoja mreže i povezani s relevantnim nacionalnim energetskim i klimatskim planom. Uključuje sve relevantne dionike (operatore distribucijskih sustava) i omogućuje utvrđivanje cjevovoda koji se mogu prenamijeniti za vodik umjesto metana, na razini pojedinosti koja se ne bi lako mogla postići na europskoj razini.

Pod problematikom IV. izložene su opcije koje počivaju na pretpostavci neregulatornog pristupa rješavanju pitanja tržišnog natjecanja i angažmana potrošača ili kojima se umjesto toga predviđa rješavanje uzročnika problema novim zakonodavstvom, uglavnom odražavajući ono što je već utvrđeno u sektoru električne energije. S obzirom na analizu, najpoželjnija je opcija 2. „Fleksibilno zakonodavstvo”, koja odražava zaštitu potrošača na tržištu električne energije i, prema potrebi, odredbe o jačanju njihova položaja. Ta će opcija općenito gledajući najvjerojatnije biti najdjelotvornija i najučinkovitija, a usto je u skladu s drugim problematikama.

Koja su stajališta dionika? Tko podržava koju opciju?

Kad je riječ o **problematici I.**, velika većina ispitanika podupire uvođenje propisa u ranoj fazi kako bi se potaknulo funkcionalno i konkurentno tržište vodika i infrastrukturu za vodik. Ispitanici su uvelike zagovarali zakonodavni okvir EU-a kojim se definiraju ključna regulatorna načela i primjenjuje postupan pristup. Velika većina podržava npr. reguliran pristup trećih strana i pravila za pristup terminalima za uvoz i skladištenje vodika te zagovara razdvajanje mrežnih aktivnosti. Većina ispitanika smatrala je da je važno rano definirati ulogu privatnih strana u razvoju infrastrukture za vodik. Velika većina ispitanika smatra i da postojeće i buduće privatne mreže mogu biti (privremeno) izuzete od određenih regulatornih zahtjeva, ali da je potrebno osigurati konvergenciju jedinstvenog regulatornog okvira. Golema većina ispitanika smatra da bi prava i zahtjevi za izdavanje dozvola za novu infrastrukturu za vodik trebali biti slični onima koji se danas primjenjuju na plinovode metana.

Kad je riječ o **problematici II.**, dionici se slažu da je potrebno revidirati postojeći regulatorni okvir kako bi se pridonijelo postizanju ciljeva dekarbonizacije. Većina dionika smatra da je važno osigurati potpuni pristup tržištu i olakšati utiskivanje plinova iz obnovljivih izvora i niskougljičnih plinova u plinsku mrežu. Mnogi ispitanici zagovaraju obvezu mrežnih operatora da priključe proizvođače plinova iz obnovljivih izvora i niskougljičnih plinova te smanje pristojbe za utiskivanje plina. Većina ispitanika podupire i poboljšanje okvira za transparentnost terminala za UPP. Izražena je i potpora usklađenoj primjeni standarda kvalitete plina diljem EU-a, jačanju prekogranične koordinacije i povećanju transparentnosti. Ispitanici su podijeljeniji kad je riječ o miješanju vodika, ali većina se slaže da se time, unatoč visokim tehničkim troškovima, može brzo osigurati troškovno učinkovit prvi korak prema dekarbonizaciji energetskog sustava. Mali broj dionika podupire ukidanje prekograničnih tarifa unutar EU-a. Većina ispitanika smatra da su mjere kibersigurnosti i sigurnosni izazovi specifični za plin važni.

Kad je riječ o **problematici III.**, većina dionika podupire usklađivanje vremenskog rasporeda plana razvoja mreže s desetogodišnjim planom razvoja mreže na razini EU-a, s jedinstvenim planom za plin neovisno o odabranom modelu razdvajanja. Znatna većina ispitanika još je izraženije poduprla zajednički scenarij za električnu energiju i plin. Znatno broj dionika traži uključivanje projekata u području vodika u plan razvoja mreže. Većina dionika slaže

se s ulogom operatora distribucijskih sustava da pružaju i razmjenjuju informacije, a nekoliko ispitanika podupire i to da operatori distribucijskih sustava izrađuju vlastiti plan, uključujući optimizaciju sustava po sektorima. Nadalje, ispitanici su dali malu prednost zajedničkom planu za plin i električnu energiju u odnosu na zajedničke scenarije sa zasebnim planovima. Nekoliko dionika istaknulo je da bi zajednički plan za metan i vodik, sa zasebnim planom za električnu energiju, bio najpoželjnija opcija.

Kad je riječ o **problematici IV.**, golema većina dionika pozvala je na to odredbe koje se odnose na građane/potrošače budu ambicioznije tako što bi odražavale odredbe o tržištu električne energije. Osim toga, odredbe o energetsom siromaštvu trebale bi osigurati da potrošači ne plaćaju troškove prelaska na opcije koje se temelje na čistom plinu. Predstavnici privatnog sektora podržavaju planove za postupno ukidanje reguliranih cijena, dok bi ih neke organizacije potrošača zadržale kako bi se zaštitili energetske siromašni i ugroženi potrošači. Gotovo polovina ispitanika želi da se ojačaju odredbe o usporedivosti ponuda i dostupnosti podataka, transparentnosti, pametnim mjernim sustavima i promjeni pružatelja usluga. Nijedan ispitanik nije izričito podržao neregulirani pristup.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Problematika I.: Ključna je korist opcije primjene glavnih regulatornih načela s vizijom infrastrukture i tržišta vodika to što se njome potiče integracija tržišta, pruža jasnoća ulagačima (u infrastrukturu) te izbjegava nastanak nekonkurentnih tržišnih struktura i prepreka integraciji tržišta zbog problema s kvalitetom vodika. Tijekom faze intenziviranja uloge sektora vodika ulagačima se pruža fleksibilnost, a pojašnjenjem budućeg regulatornog sustava izbjegavaju se troškovi *ex post* prilagodbi koje su potrebne nakon što se tržište sazrije.

Problematika II.: Omogućivanje i promicanje potpunog pristupa plinova iz obnovljivih izvora i niskougljičnih plinova tržištu te pitanje dugoročnih ugovora o opskrbi prirodnim plinom. Ključna je korist da će se mjerama smanjiti troškovi proizvodnje za proizvođače plinova iz obnovljivih izvora i niskougljičnih plinova, ojačati tržišno natjecanje te povećati likvidnost i trgovina plinovima iz obnovljivih izvora. Na taj će način potrošači i porezni obveznici imati koristi jer bi se potpora mogla smanjiti. Ograničit će se i rizici za energetske sigurnost te uštedjeti vrijeme i resursi, smanjiti nesigurnost, povećati učinkovitost mjera za izvanredne situacije i postrožiti posebni sigurnosni zahtjevi za poduzeća u sektoru plina.

Problematika III.: Uspostava nacionalnog planiranja na temelju europskih scenarija. Ključna je korist da će se ukloniti rizici od toga da operatori prijenosnih/transportnih sustava za električnu energiju/plin planiraju razvoj svojih sustava na temelju neusklađenih pretpostavki. Time se omogućuje integracija sektora i konceptualni plan sustava, a istodobno zadržavaju koristi od detaljnijih sektorskih planova razvoja mreže. Osigurava se da dionici imaju jedinstvenu viziju, što podrazumijeva da se pri planiranju mreže uzimaju u obzir strategije dekarbonizacije na nacionalnoj razini i razini EU-a, čime se smanjuje rizik od potencijalne ovisnosti o određenom gorivu ili od nastanka neupotrebljive imovine.

Problematika IV.: Provedba fleksibilnog zakonodavstva kojim se rješavaju svi uzročnici problema. Ključna je korist to što će se omogućiti znatne uštede, pomoći novim dobavljačima i pružateljima usluga da uđu na tržište i razvijaju inovativne proizvode, što će dovesti do većeg tržišnog natjecanja, angažmana potrošača i gospodarskih koristi. Time bi se ujedno građanima i zajednicama omogućilo da povećaju društvenu prihvaćenost, mobiliziraju privatni kapital i olakšaju uvođenje plinova iz obnovljivih izvora i niskougljičnih plinova. Smanjenje rizika od prekomjernih ulaganja imat će pozitivan učinak na okoliš.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Provedbene mjere pod problematikom I. podrazumijevaju ekonomske i administrativne troškove za tijela država članica, regulatorna tijela i mrežne operatore jer će biti potrebno uvesti glavna načela i nadzirati njihovu primjenu. Međutim, ekonomske koristi najpoželjnije opcije imaju jasno veću težinu od tih troškova.

Provedbene mjere pod problematikom II. podrazumijevaju ekonomske i administrativne troškove jer će se povećati tržišna cijena prirodnog plina i zahtijevati veća suradnja između operatora distribucijskih sustava i operatora transportnih sustava. Nacionalna tijela, a posebno regulatorna tijela, morat će biti uključena u provedbu mjera. Osim

toga, razrada reguliranog pristupa kibersigurnosti mogla bi podrazumijevati veće troškove postizanja sukladnosti. Za problematiku III. nisu javno dostupni brojčano iskazani troškovi, ali očekuje se da će koristi (povećane sinergije kojima se smanjuju troškovi za društvo) premašiti troškove dodatne koordinacije. Za problematiku IV. nisu javno dostupni brojčano iskazani troškovi. Ključni su troškovi ekonomski i troškovi za društvo jer bi koristi za potrošače mogle biti manje težine od troškova pametnih brojlara za odobravanje nediskriminirajućeg pristupa podacima potrošača.
Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?
Najpoželjnije opcije u različitim područjima politike dovest će do povećanja natjecanja na tržištima plinova iz obnovljivih izvora i niskougljičnih plinova. Veća maloprodajna konkurencija u kombinaciji s poboljšanom zaštitom potrošača značit će više stope promjene opskrbljivača među manjim potrošačima, uključujući MSP-ove. Tržišno natjecanje može se pojačati i nediskriminirajućim pristupom podacima potrošača i racionalno usklađenim rješenjima, kao i mjerama olakšavanja interoperabilnosti unutar EU-a. Proširenjem zahtjeva za homogenizaciju markera osigurat će se veće tržišno natjecanje među pružateljima kibersigurnosnih usluga i smanjiti troškovi zahvaljujući ekonomiji razmjera.
Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?
Većina poželjnih opcija za različita područja politike ima već postojeće i ograničene negativne učinke na države članice, uglavnom u smislu ograničenih administrativnih opterećenja. Međutim, pod problematikom IV. (fleksibilno zakonodavstvo za maloprodajna tržišta) zaštita i angažman potrošača ograničili bi takva opterećenja za uprave. Općenito, tijekom opsežnih javnih savjetovanja, među ostalim s upravama država članica, nije ukazano na znatno povećanje učinaka na države članice.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Da, pod najpoželjnijom opcijom pod problematikom IV. utvrđeni su učinci na temeljna prava u pogledu zaštite podataka pa će se tom opcijom osigurati širok pristup i upotreba digitalnih tehnologija i usluga temeljenih na podacima te istodobno zajamčiti visoka razina prava na privatni život i zaštite osobnih podataka.
Proporcionalnost?
Najpoželjniji skup opcija smatra se proporcionalnim te se u mjeri u kojoj je to moguće temelji na postojećim pristupima. Ravnoteža između obveza i uzimanja u obzir različitih mogućnosti djelovanja među državama članicama i privatnim subjektima smatra se primjerenom s obzirom na nužnost postizanja klimatske neutralnosti.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Komisija će u određenom roku nakon stupanja na snagu donesenih mjera (okvirno, pet godina) provesti cjelovitu evaluaciju učinka predloženih inicijativa, uključujući djelotvornost, učinkovitost, trajnu usklađenost i relevantnost prijedloga. Zasad se u prijedlogu ne planira preispitivanje politike.