

Bruselj, 16. december 2021
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	15. december 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2021) 456 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih notranjega trga obnovljivih plinov, zemeljskega plina in vodika (prenovitev) Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o notranjem trgu obnovljivih plinov, zemeljskega plina in vodika (prenovitev)

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2021) 456 final.

Priloga: SWD(2021) 456 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 15.12.2021
SWD(2021) 456 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih pravilih notranjega trga obnovljivih plinov, zemeljskega plina in vodika (prenovitev)

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o notranjem trgu obnovljivih plinov, zemeljskega plina in vodika (prenovitev)

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

Povzetek (največ 2 strani)
Ocena učinka svežnja o trgu vodika in razogljičenega plina
A. Potreba po ukrepanju
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
Z evropskim zelenim dogovorom je EU na poti k podnebni nevtralnosti do leta 2050, za to pa so potrebni znatno višji deleži obnovljivih virov energije v integriranem energetskega sistema. Zemeljski plin predstavlja 95 % plinastih goriv, ki se danes porabijo v EU, in 25 % skupne porabe energije v EU. Medtem ko se bo delež zemeljskega plina postopoma zmanjševal, bodo biometan, sintetični metan in vodik verjetno postajali pomembnejši. Vendar se te alternative zemeljskemu plinu soočajo s številnimi regulativnimi ovirami in niso zajete v sedanjih dogovorih o energetske varnosti. To ovira njihovo uvajanje in pod sedanjimi tržnimi pogoji in pravili vpliva na njihovo stroškovno učinkovitost. Sedanja regulativna ureditev ne olajšuje čezmejnega trgovanja, razvoja infrastrukture za obnovljive in nizkoogljične pline ter njihovega neoviranega dostopa do trgov plina po vsej EU. Tako celotne možnosti oskrbe z obnovljivimi in nizkoogljičnimi plini po najnižjih stroških in na varen način še vedno niso izkoriščene. Poleg tega odjemalci plina nimajo potrebnih pravic in orodij, da bi lahko izbrali stroškovno najučinkovitejše možnosti za razogljičenje na trgu.
Kaj bi bilo treba doseči?
Splošni cilj je olajšati stroškovno učinkovito razogljičenje z vzpostavitvijo evropskega trga vodika in postopnim razogljičenjem trgov plinastih goriv ter hkrati zagotavljati energetske varnosti. Specifični cilji so 1) olajšati nastanek odprtega in konkurenčnega trga vodika v EU, 2) zagotoviti dostop obnovljivih plinov do obstoječih omrežij za metan in trgov metana ter zanesljivo oskrbo z njimi, 3) zagotoviti pregledno in vključujoče načrtovanje infrastrukture ter 4) potrošnikom zagotoviti pravice in orodja za izbiro najcenejših možnosti za razogljičenje.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?
Cilj pobude je spremeniti obstoječo zakonodajo EU in ustvariti nov okvir za notranji trg vodika, da bi dosegli stroškovno učinkovito gospodarstvo, temelječe na čistem vodiku. Za spodbujanje učinkovitejših in bolj povezanih trgov EU za pline iz obnovljivih virov je potreben harmoniziran in usklajen regulativni pristop po vsej EU, ki ga ni mogoče doseči zgolj na ravni držav članic. Namen pobude je tudi preprečiti izkrivljajoče učinke neusklajenih in razdrobljenih političnih pobud, saj številne države članice razvijajo izključno nacionalne rešitve. Ta pobuda prispeva tudi k doseganju zavezujočih ciljev na ravni EU. Za vlogo, ki jo bodo imela plinasta goriva v mešanici energijskih virov v prihodnjih desetletjih, je potrebno razogljičenje plinskega sektorja z v prihodnost usmerjeno zasnovo konkurenčnih trgov razogljičenega plina, ki bodo lahko okrepili položaj vseh odjemalcev v EU in jih ustrezno zaščitili. Oblikovanje regulativnega okvira na ravni EU za posebno infrastrukturo in trge vodika bi spodbudilo integracijo in medsebojno povezovanje nacionalnih trgov vodika.
B. Rešitve
Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?
Problemsko področje I zajema naslednje možnosti: odpreti razpis za pravice za obratovanje omrežja (možnost 1); uvesti glavna regulativna načela, ki bi se zgledovala po tistih, ki se trenutno uporabljajo za trg zemeljskega plina, vendar bi bila prilagojena fazi razvoja trgov vodika (možnost 2), ter vzpostaviti popolnoma izoblikovan regulativni režim za vodik (podoben tistemu, ki se trenutno uporablja za sektor zemeljskega plina) brez potrebe po prehodu na zrelejši trg vodika (možnost 3). Prednostna možnost za problemsko področje I je uvedba glavnih regulativnih načel in zagotovitev smernic za prihodnji regulativni razvoj (možnost 2b „Glavna regulativna načela z vizijo“). Ta možnost je najbolj prilagojena posebnostim vodikovega sektorja. Omogoča nekatere koristi, ki bi jih sicer prinesle tudi druge možnosti, vendar nima njihovih slabih strani. Z zagotovitvijo smernic je vse pripravljeno za zrelejši trg vodika. Problemsko področje II vsebuje možnosti, ki spodbujajo dostop obnovljivih in nizkoogljičnih plinov do obstoječega trga plina in infrastrukture. Vse možnosti vključujejo tudi postopoma rastočo raven posredovanja za reševanje

vprašanj energetske varnosti, zlasti z razširitvijo obstoječih orodij, standardov in postopkov na obnovljive in nizkoogljične pline ter odpravljanjem tveganj v zvezi s kibernetsko varnostjo za sektor plina. Na problemskem področju II je prednostna možnost 3: „Omogočanje in spodbujanje popolnega dostopa do trga za obnovljive in nizkoogljične pline ter reševanje vprašanja pogodb o dolgoročni dobavi zemeljskega plina“. Ta možnost vsebuje ukrepe za podporo dostopa do obnovljivih in nizkoogljičnih plinov na veleprodajni trg, terminale za UZP in prenosno omrežje (ne glede na kraj priključitve), vključno s tarifnimi popusti za oddajo v omrežje in čezmejni promet. Od leta 2050 prepoveduje dolgoročne pogodbe o dobavi fosilnega plina brez zajemanja emisij. Kakovost plina bi urejal harmoniziran pristop EU za čezmejne točke za medomrežno povezovanje, državam članicam pa bi bila prepuščena prožnost. Dovoljena zgornja meja za primešavanje vodika je 5 % za vse čezmejne točke, kar je stroškovno učinkovito v smislu stroškov prilagajanja in zmanjševanja emisij.

Problemsko področje III obravnava možnosti v zvezi s celostnim načrtovanjem omrežja. Najprimernejša možnost za problemsko področje III je možnost 2: „Nacionalno načrtovanje na podlagi evropskih scenarijev“. Ta možnost omogoča nacionalno načrtovanje, vendar mora temeljiti na skupnih scenarijih za plin in električno energijo, usklajenih z desetletnim načrtom za razvoj omrežja in povezanih z ustreznim nacionalnim energetskim in podnebnim načrtom. Vključuje vse zadevne akterje (operaterje distribucijskih sistemov) in omogoča določitev plinovodov, ki jih je mogoče uporabiti za spremembo namembnosti z metana na vodik, na ravni podrobnosti, ki je na evropski ravni ni mogoče zlahka doseči.

Problemsko področje IV vsebuje možnosti, ki predpostavljajo neregulativen pristop k reševanju vprašanj glede konkurence in sodelovanja potrošnikov ali pa namesto tega zahtevajo odpravljanje vzrokov težav z novo zakonodajo, pri čemer je večinoma upoštevano tisto, kar je že uveljavljeno v sektorju električne energije. Glede na analizo je najprimernejša možnost 2: „Prožna zakonodaja“, ki odraža varstvo potrošnikov na trgu električne energije in tudi morebitne določbe o krepitvi vloge. Ta možnost bo v celoti najverjetneje najuspešnejša, najučinkovitejša in najbolj skladna z drugimi problemskimi področji.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Na **problemskem področju I** velika večina anketirancev podpira uvedbo ureditve v zgodnji fazi za spodbujanje dobro delujočega in konkurenčnega trga in infrastrukture za vodik. Anketiranci so se močno zavzeli za zakonodajni okvir EU, v katerem bi bila opredeljena ključna regulativna načela in uporabljen postopen pristop. Velika večina podpira npr. reguliran dostop tretjih strani, pravila za dostop do terminalov za uvoz in skladišč za vodik, zavzema pa se tudi za ločitev omrežnih dejavnosti. Večina anketirancev je menila, da je pomembno zgodaj opredeliti vlogo zasebnih strank pri razvoju infrastrukture za vodik. Velika večina anketirancev tudi meni, da bi lahko bila obstoječa in prihodnja zasebna omrežja (začasno) izvzeta iz nekaterih regulativnih zahtev, vendar bi bilo treba zagotoviti približevanje glede enotnega regulativnega okvira. Velika večina anketirancev meni, da bi morale biti pravice in zahteve za izdajo dovoljenj za novo infrastrukturo za vodik podobne tistim, ki se danes uporabljajo za plinovode metana.

Na **problemskem področju II** se deležniki strinjajo, da je treba pregledati sedanjí regulativni okvir, da bi pripomogli k doseganju ciljev razogljičenja. Večina deležnikov meni, da je pomembno zagotoviti popoln dostop do trga in olajšati oddajo plinov iz obnovljivih virov in nizkoogljičnih plinov v plinsko omrežje. Mnogi anketiranci se zavzemajo za obveznost operaterjev omrežij, da priključijo proizvajalce plinov iz obnovljivih virov in nizkoogljičnih plinov in uvedejo znižanje pristojbine za oddajo v omrežje. Večina anketirancev podpira tudi izboljšanje okvira preglednosti za terminale za UZP. Obstaja tudi močna podpora harmonizirani uporabi standardov kakovosti plina po vsej EU, okrepljenemu čezmejnemu usklajevanju in večji preglednosti. Glede primešavanja vodika se mnenja anketirancev sicer bolj razhajajo, vendar se večina strinja, da lahko kljub visokim tehničnim stroškom zagotovi stroškovno učinkovit in hiter prvi korak k razogljičenju energetskega sistema. Le malo deležnikov je podprlo odpravo čezmejnih tarif znotraj EU. Večina anketirancev meni, da so varnostni izzivi, specifični za plin, in ukrepi za kibernetsko varnost pomembni.

Na **problemskem področju III** večina deležnikov podpira uskladitev rokov iz nacionalnih načrtov za razvoj omrežja z desetletnim načrtom za razvoj omrežja in en sam načrt za plin ne glede na izbrani model ločevanja. Velika večina anketirancev je izrazila še močnejšo podporo skupnemu scenariju za električno energijo in plin. Precejšnje število deležnikov predlaga vključitev projektov na področju vodika v načrt za razvoj omrežja. Večina deležnikov se strinja

glede vloge operaterjev distribucijskih omrežij pri zagotavljanju in izmenjavi informacij, pri čemer je več anketirancev podprlo tudi predlog, da bi operaterji distribucijskih omrežij predložili svoj načrt, vključno z optimizacijo sistema v različnih sektorjih. Poleg tega so anketiranci dali skupnemu načrtu za plin in električno energijo rahlo prednost pred skupnimi scenariji z ločenima načrtoma. Več deležnikov je opozorilo, da bi bil najprimernejša možnost skupni načrt za metan in vodik z ločenim načrtom za električno energijo.

Na **problemskem področju IV** je večina deležnikov pozvala k višjim ambicijam v določbah, povezanih z državljanji/odjemalci, in sicer tako, da bi odražale določbe za trg električne energije. Poleg tega bi morale določbe o energijski revščini pomagati zagotoviti, da stroškov prehoda na možnosti, ki temeljijo na čistem plinu, ne bodo plačali odjemalci. Predstavniki zasebnega sektorja podpirajo načrte za postopno odpravo reguliranih cen, medtem ko bi se nekatere potrošniške organizacije odločile za njihovo ohranitev zaradi zaščite energijsko revnih in ranljivih odjemalcev. Skoraj polovica vseh anketirancev želi, da bi se okrepile določbe o primerljivosti ponudb in dostopnosti podatkov, preglednosti, pametnih merilnih sistemih in zamenjavi. Neregulativnega pristopa ni izrecno podprl noben anketiranec.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Problemsko področje I: ključna prednost, ki jo ima možnost uporabe glavnih regulativnih načel z vizijo infrastrukture in trgov vodika, je, da spodbuja povezovanje trgov, zagotavlja jasnost za vlagatelje (v infrastrukturo) ter preprečuje nastanek nekonkurenčnih tržnih struktur in ovir za povezovanje trgov zaradi težav s kakovostjo vodika. Med širitvijo sektorja vodika zagotavlja prožnost za vlagatelje, jasnost glede prihodnje regulativne ureditve pa preprečuje stroške naknadnih prilagoditev, ki bodo potrebne, ko bo trg dozorel.

Problemsko področje II: omogočanje in spodbujanje popolnega dostopa do trga za obnovljive in nizkoogljične pline ter reševanje vprašanja pogodb o dolgoročni dobavi zemeljskega plina. Ključna prednost je, da bodo ukrepi zmanjšali proizvodne stroške za proizvajalce obnovljivih in nizkoogljičnih plinov ter povečali konkurenco, likvidnost in trgovanje s plini iz obnovljivih virov. To bo v prid odjemalcem in davkoplačevalcem, saj bi se podpora lahko zmanjšala. S tem se bodo tudi zmanjšala tveganja za energetske varnost, prihranjeni bodo čas in viri, zmanjšala se bo negotovost, izboljšala se bo učinkovitost nujnih ukrepov in okrepile se bodo varnostne zahteve za podjetja na področju plinskega gospodarstva.

Problemsko področje III: uvedba nacionalnega načrtovanja na podlagi evropskih scenarijev. Ključna prednost je, da bo to odpravilo tveganje, da bi operaterji prenosnih sistemov za električno energijo in plin načrtovali razvoj svojih sistemov na podlagi nezdržljivih predpostavk. Omogoča povezovanje sektorjev in konceptualni sistemski načrt, hkrati pa ohranja prednosti podrobnejših sektorskih načrtov za razvoj omrežja. Zagotavlja skupno vizijo različnih deležnikov, kar pomeni, da se pri načrtovanju omrežja upoštevajo strategije za razogljičenje na nacionalni ravni in ravni EU, s čimer se zmanjša tveganje morebitne vezanosti na vire ali naslednjih naložb.

Problemsko področje IV: izvajanje prožne zakonodaje z rešitvami za vse vzroke težav. Ključna prednost te možnosti je, da bo nudila velike možnosti za prihranke, pomagala novim dobaviteljem in ponudnikom storitev, da vstopijo na trg in razvijejo inovativne proizvode, kar bo privedlo do večje konkurence, vključevanja potrošnikov in gospodarskih koristi. Poleg tega bi državljanom in skupnostim omogočila večjo družbeno sprejemljivost, pritegnitev zasebnega kapitala in lažjo uporabo obnovljivih in nizkoogljičnih plinov. Zmanjšanje tveganja prevelikih naložb bo imelo pozitiven vpliv na okolje.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Izvedbeni ukrepi na problemskem področju I povzročajo gospodarske in upravne stroške za organe držav članic, regulativne organe in operaterje omrežij, saj bo treba poglobljena načela uvesti in jih nadzorovati. Vendar gospodarske koristi prednostne možnosti daleč odtehtajo te stroške.

Izvedbeni ukrepi na problemskem področju II povzročajo gospodarske in upravne stroške, saj bodo povečali tržno ceno zemeljskega plina in bo zaradi njih potrebno več sodelovanja med operaterji distribucijskih sistemov in operaterji prenosnih sistemov. Pri izvajanju ukrepov bodo morali sodelovati nacionalni organi, zlasti regulatorji. Poleg tega bi lahko priprava reguliranega pristopa h kibernetiki varnosti pomenila višje stroške za zagotavljanje

skladnosti. Za problemsko področje III javna količinska določitev stroškov sicer ni na voljo, vendar naj bi koristi (večje sinergije, ki zmanjšujejo družbene stroške) odtehtale stroške dodatnega usklajevanja. Za problemsko področje IV javna količinska določitev stroškov ni na voljo. Ključni stroški so gospodarski in družbeni, saj bi lahko bile koristi za potrošnike nižje od stroškov pametnih števecov za zagotavljanje nediskriminatornega dostopa do podatkov o odjemalcih.
Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?
Prednostne možnosti na različnih področjih politike bodo prinesle večjo konkurenco na področju obnovljivih in nizkoogljičnih plinov. Boljša konkurenca na maloprodajnem področju bo skupaj z boljšim varstvom potrošnikov prinesla več zamenjav ponudnika med manjšimi potrošniki, tudi malimi in srednjimi podjetji. Večja konkurenca je lahko tudi posledica nediskriminatornega dostopa do podatkov o potrošnikih ter racionalno harmoniziranih ureditev in ukrepov za olajšanje interoperabilnosti v EU. Z razširitvijo zahtev za poenotenje trga bo zagotovljena večja konkurenca med ponudniki storitev kibernetne varnosti, zaradi ekonomije obsega pa se bodo zmanjšali stroški.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Pri večini prednostnih možnosti za različna področja politike obstajajo omejeni negativni učinki na države članice ter v glavnem zajemajo omejena upravna bremena. Vendar bi na problemskem področju IV (prožna zakonodaja za maloprodajne trge) ta upravna bremena omejila varstvo potrošnikov in sodelovanje. Na splošno med obsežnimi javnimi posvetovanji, tudi z upravami držav članic, ni bilo zaznati znatnega povečanja učinkov na države članice.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Da, pri prednostni možnosti v okviru problemskega področja IV so ugotovljeni učinki na temeljne pravice v zvezi z varstvom podatkov. Ta prednostna možnost bo omogočila širok dostop do digitalnih tehnologij in storitev, ki temeljijo na podatkih, in njihovo uporabo, hkrati pa bo zagotavljala visoko raven pravice do zasebnega življenja in varstva osebnih podatkov.
Sorazmernost
Prednostni sklop možnosti se šteje za sorazmernega in v največji možni meri izhaja iz obstoječih pristopov. Ravnovesje med obveznostmi in upoštevanjem različnih zmogljivosti za ukrepanje med državami članicami in zasebnimi subjekti se šteje za ustrezno glede na nujnost doseganja podnebne nevtralnosti.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Komisija bo do določenega roka po začetku veljavnosti sprejetih ukrepov (okvirno v petih letih) izvedla celovito oceno učinka predlaganih pobud, vključno z uspešnostjo, učinkovitostjo, neprekinjeno skladnostjo in ustreznostjo predlogov. Trenutno v predlogu ni predviden pregled politike.