



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 23. ožujka 2022.
(OR. en)

7478/22
ADD 1

ENER 99
ENV 265
COMPET 176
TRANS 171
CONSOM 69
IND 86
ECOFIN 254

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	23. ožujka 2022.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 138 final - ANNEX
Predmet:	PRILOG KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Sigurnost opskrbe i osiguravanje priuštivih cijena energije: opcije za neposredne mjere i priprema za sljedeću zimu

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 138 final - ANNEX.

Priloženo: COM(2022) 138 final - ANNEX



Bruxelles, 23.3.2022.
COM(2022) 138 final

ANNEX

PRILOG

KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

**Sigurnost opskrbe i osiguravanje priuštivih cijena energije:
opcije za neposredne mjere i priprema za sljedeću zimu**

PRILOG

Pregled opcija

Države članice, dionici i akademska zajednica iznijeli su nekoliko opcija za hitne mjere kojima bi se ograničile posljedice visokih cijena električne energije. Cilj je tih mjera pomoći krajnjim potrošačima, a da se pri tome dugoročno ne naruši ciljeve zelenog plana, što uključuje dekarbonizaciju i energetska učinkovitost. Kako bi bile uspješne, te privremene i ciljane izvanredne opcije moraju biti fiskalno izvedive i ne bi smjele ugrožavati sigurnost opskrbe ni jednake uvjete na unutarnjem tržištu. Razmjeri tih prednosti i nedostataka ovise o krajnjem konceptu opcija. **I. – Intervencije na tržištu električne energije koje uključuju novčanu naknadu potrošačima**

A. Intervencije na maloprodajnoj razini: izravna potpora potrošačima u obliku vaučera, poreznih olakšica ili modela agregatora

U Komunikaciji o REPowerEU-u najavljen je novi privremeni okvir za mjere državne potpore u kriznim situacijama. Tim će se okvirom omogućiti ograničena izravna bespovratna sredstva i potpora likvidnosti za sva poduzeća koja su izravno ili neizravno pogođena ruskom agresijom na Ukrajinu, nametnutim sankcijama ili drugim protumjerama te potpora poduzetnicima, posebno energetske intenzivnim potrošačima, kako bi se nadoknadio dio njihovih troškova energije. U Komunikaciji se pojašnjava i da u trenutačnim okolnostima države članice mogu regulirati maloprodajne cijene za sva kućanstva i mikropoduzeća.

Drugi način zaštite potrošača iz kategorije kućanstava, posebno siromašnih i ugroženih – pri čemu bi to moglo poslužiti i za poduzeća – bio bi da države članice primijene model agregatora, što znači da bi subjekt pod kontrolom države kupovao električnu energiju na tržištu pa je izravno ili preko opskrbljivača nudio određenim kategorijama potrošača po cijenama nižima od trenutačnih tržišnih cijena, npr. u skladu s izvršnom cijenom. Svako proširenje tog pristupa izvan onoga što je predviđeno u postojećem članku 5. Direktive o električnoj energiji i pravilima o državnim potporama trebalo bi se pažljivo ocijeniti kako bi se izbjeglo narušavanje jedinstvenog tržišta.

Većina ovih intervencija mogla bi se poduzeti na nacionalnoj razini.

Prednosti

Budući da su ove opcije izravno usmjerene na potrošače, one su posebno djelotvorne kad je riječ o ublažavanju posljedica koje visoke cijene imaju za krajnje korisnike. Državama članicama daju fleksibilnost u pogledu kategorija kućanstava i poslovnih potrošača kojima treba pružiti potporu, pri čemu bi države članice uzimale u obzir nacionalne okolnosti i pravila tržišnog natjecanja. Države članice koje žele uspostaviti model agregatora trebale bi odlučiti o njegovim parametrima, među ostalim o količinama za prodaju i o tome koje bi specifične kategorije potrošača/dobavljača imale koristi od te opcije. Komisija bi mogla dati smjernice za provođenje takvih modela na način da se zajamče jednaki uvjeti na tržištu i pošteno tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu.

Nedostaci

Ova opcija mogla bi značiti ograničavanje tržišnog natjecanja na maloprodajnim tržištima, što bi se trebalo ublažiti osiguravanjem poštenog i nediskriminirajućeg postupanja prema svim dobavljačima. U smjernicama o reguliranim cijenama priloženima Komunikaciji o REPowerEU-u prikazano je kako bi se to moglo postići za model agregatora.

Ako znatan dio potrošača dobije potporu kojom bi se nadoknadilo cijelo povećanje cijene, dodatno bi se smanjila njihova motivacija da smanje svoju potrošnju. Kao i u slučaju svih drugih opcija koje se temelje na smanjivanju troškova za potrošače, to bi moglo povećati korištenje fosilnih goriva, ovisnost EU-a o uvozu i potencijalne probleme u pogledu sigurnosti opskrbe. Mogućnost odabira ove opcije ovisi o proračunskim sredstvima pojedinačnih država članica.

Troškovi

Troškovi i način na koji su pokriveni ovisili bi o nacionalnim izborima u pogledu (i.) obuhvaćanja određenih kategorija potrošača i (ii.) mjere u kojoj bi se smanjilo financijsko opterećenje potrošača. Na izbore će utjecati i fiskalni prostor država članica.

II. – Intervencije na tržištu električne energije na veleprodajnoj razini: određivanje cijena u kombinaciji s financijskom naknadom proizvođačima

B. Veleprodajna intervencija na cijenu goriva za elektrane na fosilna goriva

Ova bi mogućnost podrazumijevala uvođenje naknade za cijenu koju elektrane na fosilna goriva plaćaju za svoje gorivo (ugljen, plin, mazut, dizel). Budući da bi se time elektrane na fosilna goriva zaštitilo od trenutačnih vršnih porasta cijena na međunarodnim tržištima robe, to bi im omogućilo da svoju električnu energiju ponude jeftinije nego što je to trenutačno slučaj. Ta bi se opcija primjenjivala tako što bi se proizvođačima električne energije isplaćivala razlika između njihovih stvarnih troškova nabave goriva (plin, ugljen) i prethodno utvrđene referentne cijene za te proizvode.

Prednosti

Očekuje se da bi ta opcija utjecala na ponudbene strategije elektrana na fosilna goriva u EU-u i da bi vjerojatno dovela do smanjenja cijene električne energije koju te elektrane prodaju, a time i granične cijene na veleprodajnom tržištu. To bi pak trebalo dovesti do nižih maloprodajnih cijena.

Ovisno o tome kako bi opcija bila izvedena, ne bi utjecala na listu ekonomskog prvenstva elektrana pa stoga ne bi utjecala ni na funkcioniranje tržišta.

Nedostaci

Ako se uvede na nacionalnoj razini, to bi moglo narušiti tokove električne energije u susjednim zemljama (unutar i izvan EU-a) i preusmjeriti energiju iz zemalja s referentnom cijenom u one u kojima ta cijena nije postavljena, pri čemu se ne bi uzimala u obzir pitanja oskudice, sigurnosti opskrbe ni relativnih troškova.

Kao i u slučaju svih drugih opcija koje utječu na konkurentnost fosilnih goriva u relativnim cijenama, ova bi opcija mogla destimulirati smanjivanje korištenja fosilnih goriva.

Troškovi

Troškovi i načini na koje bi se pokrivali ovisili bi o izboru. Trošak bi se mogao financirati doprinosima potrošača električne energije. Iako bi se taj trošak u načelu mogao nadoknaditi smanjenjem veleprodajnih cijena električne energije zbog primjene mjere, neto učinak na potrošače ovisit će o promjenama cijena fosilnih goriva, količinama uvezenih fosilnih goriva i količinama električne energije izvezenima u susjedne zemlje. Uvođenje takvih mjera smanjilo bi prihode od oporezivanja viška dobiti.

C. Veleprodajna intervencija kojom se uvodi gornja granica cijene na veleprodajnom tržištu električne energije

Ta bi opcija podrazumijevala da se gornja granica cijena električne energije postavi na unaprijed određenu razinu.

Da bi se osiguralo da elektrane na gorivo koje trenutačno košta toliko da proizvodnja struje uz gornju granicu cijene nije isplativa (npr. plin i ugljen) nastave s proizvodnjom, bila bi nužna financijska naknada za razliku između tržišne cijene proizvedene struje i unaprijed određene gornje granice. Mogla bi biti potrebna stroga pravila kako bi se zajamčilo da su ponude električne struje po cijeni iznad gornje granice (što bi značilo pravo na financijsku naknadu) „razumne”. Mogla bi biti potrebna i pravila kako bi se osiguralo da proizvođači električne energije čiji su troškovi niži od gornje granice ne nude struju po cijeni iznad gornje granice (kako bi postigli višu cijenu). U konačnici, to bi moglo značiti strogo reguliranje ponuda, što bi moglo znatno zakomplicirati provedbu.

Prednosti

Tom bi se opcijom postavila gornja granica veleprodajnih cijena, što bi pak trebalo dovesti do nižih maloprodajnih cijena. Smanjile bi se inframarginalne rente za proizvođače električne energije na koje gornja granica cijene ne utječe izravno.

Nedostaci

Primjena ove opcije zahtijeva temeljito poznavanje upravljanja troškovnim strukturama i načinima rada pojedinačnih elektrana.

Kao i u slučaju opcije B, **ako se opcija ne uvede na razini EU-a**, mogla bi narušiti tokove električne energije na unutarnjem tržištu i potaknuti tokove iz zemalja u kojima je utvrđena gornja granica cijene u zemlje bez takve cijene, pri čemu se ne bi uzimala u obzir pitanja oskudice.

Kao i u slučaju opcije B, ta bi opcija nerazmjerno pomagala susjedima EU-a, koji bi dobivali električnu energiju koju subvencioniraju države članice.

Konačno, ta bi opcija mogla narušiti tokove električne energije na unutarnjem tržištu jer ne bi bilo cjenovnih signala te bi mogla dovesti do rizika za sigurnost opskrbe.

Kao i u slučaju svih drugih opcija koje se temelje na smanjivanju troškova za potrošače, to bi moglo povećati korištenje fosilnih goriva, ovisnost EU-a o uvozu i potencijalne probleme u pogledu sigurnosti opskrbe.

Troškovi

Za nadoknađivanje razlike između tržišne cijene i gornje granice cijene bila bi potrebna financijska sredstva. To bi bilo teže održivo za države članice s ograničenim fiskalnim prostorom.

S vremenom bi se mogli pojaviti rizici za sigurnost opskrbe povezani s nepostojanjem diferenciranog cjenovnog signala na tržištu EU-a i s regulatornom nesigurnosti. Također bi to destimuliralo nesubvencionirane projekte u području energije iz obnovljivih izvora jer bi tržišni prihodi bili niži (i zato što bi potrošači imali manje razloga za potpisivanje dugoročnih ugovora o kupnji električne energije iz obnovljivih izvora jer važnost zaštite od porasta cijene ne bi bila toliko velika zbog postojanja gornje granice cijena).

D. Regulatorna intervencija na tržištu električne energije: ograničavanje povrata određenim sudionicima na tržištu

Na veleprodajnim tržištima električne energije cijena se određuje na temelju posljednjeg izvora potrebnog da bi se zadovoljila sva potražnja. Elektrane na fosilna goriva trenutačno su suočene s iznimno visokim cijenama fosilnih goriva i povećanim cijenama za emisije CO₂. To znači da su marginalne cijene električne energije visoke. Temeljne elektrane koje ne ovise o fosilnim gorivima u toj situaciji nemaju sličnu strukturu troškova pa ti proizvođači ostvaruju dodatan povrat koji znatno nadmašuje očekivanja u trenutku kad je donesena odluka o ulaganju u te elektrane.

U Prilogu 2. Komunikaciji o REPowerEU-u navedeno je da države članice iznimno mogu uvesti porezne mjere na neke od tih visokih povrata.

Isti cilj koji se nastoji postići takvim mjerama oporezivanja može se postići i **regulatornim intervencijama**. To se može učiniti tako da se državama članicama privremeno dopusti određivanje izvršne cijene ili mehanizam za povrat sredstava kojim bi se ograničio prekomjerni povrat ulaganja na proizvodnju električne energije. Relevantna izvršna cijena možda će se morati razlikovati zbog različitih karakteristika sudionika na tržištu. Tu cijenu bi trebala određivati nacionalna regulatorna tijela. Ta opcija zapravo funkcionira kao **jednosmjerni ugovor za razliku**, pri čemu plaćanja dopijevaju samo ako je referentna cijena (tržišna cijena) viša od izvršne cijene. Kao i u slučaju poreza na višak dobiti iz Komunikacije o REPowerEU-u, bio bi potreban zaseban mehanizam da bi se prihodi od takve regulatorne intervencije preraspodijelili potrošačima.

Države članice mogle bi svoje programe potpore za nove proizvodne kapacitete pretvoriti u sustave **dvosmjernih ugovora za razliku**. Ako bi se od proizvođača energije tražilo da vraćaju svoju investicijsku potporu dok su cijene visoke, taj bi mehanizam spriječio nastanak situacije u kojoj bi novi proizvodni kapaciteti sagrađeni u ovom trenutku imali u budućnosti koristi od subvencija i u situacijama kad su tržišne cijene vrlo visoke i nestabilne.

Ako dionici na tržištima prirodnog plina ostvaruju prekomjeren povrat zbog trenutačne krizne situacije, npr. zato što dugoročno mogu prodavati ugovorene količine po znatno višim cijenama na promptnom tržištu, povrati bi mogli biti obuhvaćeni sličnim poreznim intervencijama.

Prednosti

Ako je dobro izvedena, ovakva opcija ne bi utjecala na formiranje cijena na veleprodajnim tržištima električne energije, čime se čuvaju cjenovni signali za trgovinu unutar i izvan EU-a i štiti sigurnost opskrbe. Opcija ne utječe na trgovanje električnom energijom na razini EU-a.

Reformom programa potpore za nova ulaganja mogli bi se postaviti temelji za dugoročnije promjene modela tržišta.

Nedostaci

Ova opcija sama po sebi neće smanjiti cijene za potrošače, ali se ostvareni prihodi mogu upotrijebiti za pružanje izravne pomoći potrošačima energije koji su najviše pogođeni visokim cijenama, npr. davanjem vaučera kućanstvima i financijske potpore poduzećima u skladu s pravilima o državnim potporama i tržišnom natjecanju.

Kako bi se točno utvrdilo postojanje prekomjerne inframarginalne dobiti, nacionalna tijela trebala bi imati detaljne informacije o troškovima proizvođača, a možda tim informacijama nemaju pristup. Brza provedba mogla bi potaknuti pravno osporavanje jer ne bi jednako utjecala na sve sudionike na tržištu.

Pitanja tržišnog natjecanja trebalo bi pažljivo procijeniti i ograničiti na temelju smjernica Komisije za regulirane maloprodajne cijene i fiskalne mjere za inframarginalne rente i na temelju poštovanja pravila o državnim potporama.

Uvođenje poreza na neočekivane prihode vjerojatno će utjecati na sigurnost ulagača, što može značiti da bi za svu buduću proizvodnju električne energije mogla biti potrebna potpora. Taj regulatorni rizik odrazit će se u obliku većih troškova kapitala i smanjenog uvođenja obnovljivih izvora energije u budućnosti.

III. – Intervencije na tržištima plina

E. Ograničavanje cijena u trgovanju plinom u EU-u

Ta se opcija temelji na tome da se na razini EU-a utvrdi najveća cijena plina po kojoj operatori u svim državama članicama EU-a smiju trgovati plinom ili, alternativno, na utvrđivanje raspona cijena unutar kojeg se cijena plina može mijenjati. Uvođenje takve gornje granice ili takvog raspona cijena značilo bi ograničavanje ponude na europskim burzama. Gornja granica cijene plina postala bi nova referentna ugovorna cijena za dugoročne ugovore i ugovore o izvedenicama.

Da bi ova opcija bila djelotvorna, trebala bi se primijeniti u svim državama članicama.

Prednosti

Gornja granica cijena za trgovanje plinom u cijeloj Europi smanjila bi previsoku nestabilnost i izravno dovela do znatno nižih cijena plina. Time bi se smanjili troškovi električne energije proizvedene u elektranama na plin i potrošačke cijene plina i električne energije.

Nedostaci

Trebalo bi utvrditi pravu razinu gornje granice. Ako je gornja granica cijene plina preniska, bilo bi teško dobiti još plina za Europu. Takva bi granica mogla čak navesti europska poduzeća da izvoze plin u zemlje s višim cijenama. Niža cijena potaknula bi veću potrošnju plina, a time i povećanu potražnju u Europi. Kako bi se ublažio taj rizik, ta bi opcija trebala podrazumijevati snažno upravljanje potražnjom. Ti bi faktori zajedno mogli dovesti do još većeg smanjivanja raspona cijena na tržištu plina i predstavljati rizik za sigurnost opskrbe plinom.

Ako bi se u cijelom EU-u primjenjivala ista gornja granica, bilo bi teško osigurati da plin ide u odredišta u kojima je potreban i osigurati sigurno funkcioniranje mreže uz održavanje ravnoteže između ponude i potražnje.

Potrošači koji su kupili plin na temelju dugoročnih ugovora po cijeni višoj od gornje granice ne bi imali koristi od gornje granice cijena do isteka njihovih ugovora.

Ovisno o visini gornje granice i razdoblju tijekom kojeg bi se primjenjivala, ona bi mogla privući naše trgovinske partnere da nam ponude svoje zalihe. Međutim, njihova reakcija na administrativno utvrđenu cijenu je neizvjesna i nepredvidiva. Mogli bi sudski osporiti tu opciju i/ili ograničiti ili obustaviti opskrbu.

Troškovi

Troškovi se odnose na moguće poremećaje u opskrbi, koji bi ovisili o reakciji opskrbljivača na gornju granicu cijene.

F. Količine i cijena prema dogovoru s međunarodnim dobavljačima

Opcija bi bila da se utvrde konkretniji ciljevi za količine i cijena plina iz različitih opskrbnih pravaca/od različitih dobavljača pa da se na temelju zajedničke pregovaračke strategije, koordinirane na razini EU-a, radi na ostvarivanju tih ciljeva s trgovinskim partnerima EU-a. Relevantne ciljane cijene odnosile bi se na ugovore o opskrbi s trećim zemljama, ali ne bi utjecale na transakcije koje se odvijaju unutar EU-a (npr. za uravnotežavanje na unutarnjem tržištu).

Kako bi se osigurala povoljna cijena za uvoz UPP-a i plina, EU bi trebao iz dugoročnije perspektive promatrati partnerstva za plin sa svojim dobavljačima i proširiti opseg pregovora na dogovaranje dugoročnog uvoza vodika.

Takva partnerstva mogla bi se sastojati od:

- dugoročnih ugovora za povećanu opskrbu **u obliku UPP-a i kroz plinovode**,
- ulaganja EU-a u dodatni **kapacitet za uvoz UPP-a**, kompatibilan s vodikom,
- **partnerstvo za H₂** s ciljevima od 5 do 10 godina radi uspostave infrastrukture i čvrstog okvira i partnerstva za ulaganja (zajednički okvir kojim bi se osiguralo predvidljivost i stabilnost ulaganja i potražnje u EU-u te stabilne uvjete za ulaganje u partnerskim zemljama).

Izgledi za uspjeh takve pregovaračke strategije ovisili bi o zajedničkom pristupu na europskoj razini.

Prednosti

U slučaju uspjeha dogovorena niža cijena na razini Europe dovela bi do znatno nižih cijena plina u kombinaciji s dogovorenim količinama uvoza plina. Time bi se smanjili troškovi električne energije proizvedene u elektranama na plin i potrošačke cijene plina i električne energije.

Budući da bi se ta opcija temeljila na pregovorima i ne bi nametnula nikakva ograničenja na trgovanje plinom unutar EU-a (npr. za uravnotežavanje), izbjegli bi se poremećaji u tokovima plina unutar EU-a.

Nedostaci

Uspjeh te opcije u konačnici ovisi o ishodu relevantnih pregovora s dobavljačima iz trećih zemalja.

Troškovi

Ako bude uspješna, ta bi opcija dovela do trajnog smanjenja troškova nabave prirodnog plina.