

Bruselj, 23. marec 2022
(OR. en)

7478/22
ADD 1

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 23. marec 2022

Prejemnik: generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-
MIKKELSEN

Št. dok. Kom.: COM(2022) 138 final - ANNEX

Zadeva: PRILOGA k SPOROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU,
EVROPSKEMU SVETU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-
SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ
Zanesljivost oskrbe z energijo in dostopne cene energije: možnosti za
nujne ukrepe in priprava na prihodnjo zimo

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 138 final - ANNEX.

Priloga: COM(2022) 138 final - ANNEX



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.3.2022
COM(2022) 138 final

ANNEX

PRILOGA

k

**SPOROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU,
SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU
REGIJ**

**Zanesljivost oskrbe z energijo in dostopne cene energije:
možnosti za nujne ukrepe in priprava na prihodnjo zimo**

PRILOGA

Pregled možnosti

Države članice, deležniki in udeleženci akademske razprave so predlagali več možnosti za nujne ukrepe za omejitev vpliva visokih cen električne energije. Njihov namen je zagotoviti pomoč končnim odjemalcem brez izkrivljanja dolgoročnega krovnega zelenega dogovora, vključno s cilji glede razogljičenja in energijske učinkovitosti. Da bi bile te začasne in ciljno usmerjene izjemne možnosti uspešne, morajo biti fiskalno obvladljive in ne smejo ogroziti zanesljivosti oskrbe ter enakih konkurenčnih pogojev na notranjem trgu. Obseg prednosti in slabosti, opisanih v možnostih, je odvisen od značilnosti zasnove takih možnosti. **I – Intervencije na trgu električne energije, ki vključujejo finančno nadomestilo odjemalcem**

A. Intervencije na ravni maloprodaje: neposredna podpora odjemalcem z dobropisi, davčnimi olajšavami ali „agregatorskim modelom“

V sporočilu REPowerEU je napovedan nov začasni okvir za krizno državno pomoč. Ta okvir bo omogočil omejena neposredna nepovratna sredstva in likvidnostno podporo za vsa podjetja, ki so jih neposredno ali posredno prizadeli ruska agresija proti Ukrajini, uvedene sankcije ali povračilni protiukrepi, ter pomoč podjetjem, zlasti energijsko intenzivnim odjemalcem, za nadomestitev dela njihovih stroškov za energijo. Sporočilo tudi pojasnjuje, da lahko države članice v sedanjih okoliščinah regulirajo maloprodajne cene za vsa gospodinjstva in mikropodjetja.

Druga možnost za zaščito gospodinjskih odjemalcev, zlasti revnih in ranljivih (pa tudi podjetij), bi bila, da bi države članice uporabljale „agregatorski model“, v skladu s katerim subjekt pod državnim nadzorom kupuje električno energijo na trgu in jo daje na voljo nekaterim kategorijam odjemalcev – neposredno ali prek dobaviteljev – po cenah, nižjih od trenutnih tržnih cen, na primer na podlagi izvršilne cene. Vsako razširitev tega pristopa, ki presega tisto, kar je predvideno v obstoječem členu 5 direktive o trgu električne energije in pravilih o državni pomoči, bi bilo treba skrbno oceniti, da se prepreči izkrivljanje na enotnem trgu.

Večino teh intervencij bi bilo mogoče izvajati na nacionalni ravni.

Prednosti

Ker so te možnosti neposredno namenjene odjemalcem, so še posebej učinkovite pri zmanjševanju učinka visokih cen na končne uporabnike. Državam članicam omogočajo prožnost glede kategorij gospodinjskih in poslovnih odjemalcev, ki jih želijo podpreti, ob upoštevanju nacionalnih razmer in predpisov o konkurenci. Države članice, ki bi želele vzpostaviti agregatorski model, bi se morale odločiti o značilnostih zasnove, vključno z obsegom prodaje in konkretnimi kategorijami odjemalcev/dobavitelji, ki bi imeli koristi od te možnosti. Komisija bi lahko zagotovila smernice o izvajanju takega modela, da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji in poštena konkurenca na enotnem trgu.

Pomanjkljivosti

Ta možnost bi lahko omejila konkurenco na maloprodajnih trgih, kar bi bilo treba ublažiti z zagotavljanjem poštene in nediskriminatorne obravnave vseh dobaviteljev. Smernice o reguliranih cenah, priložene sporočilu REPowerEU, ponazarjajo, kako bi to lahko dosegli pri agregatorskem modelu.

Če bi velik del odjemalcev prejel podporo s polnim nadomestilom zvišanja cen, bi bile spodbude za zmanjšanje njihove porabe bolj omejene. Tako kot pri vseh možnostih, ki zmanjšujejo stroške za odjemalce, bi to lahko povečalo uporabo fosilnih goriv in odvisnost EU od uvoza ter dvome glede zanesljivosti oskrbe. Razpoložljivost te možnosti je odvisna od proračunskih sredstev držav članic.

Stroški

Stroški in način njihovega kritja bi bili odvisni od nacionalnih odločitev glede kritja nekaterih kategorij odjemalcev in obsega zmanjšanja finančnega bremena za odjemalce. Te odločitve bodo odvisne tudi od fiskalnih možnosti držav članic.

II – Intervencija na trgu električne energije na veleprodajni ravni: določanje cen v povezavi s finančnim nadomestilom proizvajalcem

B. Veleprodajna intervencija v cene goriva za proizvajalce električne energije iz fosilnih goriv

Ta možnost bi vključevala uvedbo nadomestila za ceno, ki jo proizvajalci električne energije iz fosilnih goriv plačujejo za svoje gorivo (premog, plin, nafta, dizelsko gorivo). Ker bi to proizvajalce električne energije iz fosilnih goriv zaščitilo pred učinkom sedanjih cenovnih konic na mednarodnih trgih surovin, bi lahko električno energijo ponujali ceneje kot sedaj. Ta možnost bi se uresničila tako, da bi se proizvajalcem električne energije plačala razlika med njihovimi dejanskimi stroški nabave goriva (plina, premoga) in vnaprej določeno referenčno ceno za te surovine.

Prednosti

Pričakuje se, da bi ta možnost vplivala na oblikovanje ponudbe elektrarn na fosilna goriva v EU in bi verjetno povzročila znižanje stroškov električne energije, ki jo prodajajo te elektrarne, s tem pa tudi mejnih cen na veleprodajnem trgu. To bi moralo privedi do nižjih maloprodajnih cen.

V odvisnosti od lastnosti zasnove to ne bi vplivalo na urejeni seznam ponudbe proizvodnih objektov in zato ne bi posegalo v delovanje trga.

Pomanjkljivosti

Če bi bila uvedena na nacionalni ravni, bi ta možnost lahko izkrivljala pretok električne energije na notranjem trgu in sprožila tokove iz držav z referenčno ceno v države brez nje, ne glede na pomanjkanje, zanesljivost oskrbe ali relativne stroške.

Kot pri vseh možnostih, ki vplivajo na relativno cenovno konkurenčnost fosilnih goriv, bi lahko ta možnost ovirala prizadevanja za zmanjšanje uporabe fosilnih goriv.

Stroški

Stroški in način njihovega kritja bi bili odvisni od izbire možnosti. Stroški bi se lahko financirali s prispevki odjemalcev električne energije. Medtem ko bi se ti stroški načeloma lahko izravnali z znižanjem veleprodajnih cen električne energije zaradi ukrepa, bo neto učinek na odjemalce odvisen od sprememb cen fosilnih goriv, uvoženih količin fosilnih goriv in količin električne energije, izvožene v sosednje države. Uvedba takih ukrepov bi zmanjšala prihodke od obdavčitve presežnega dobička.

C. Veleprodajna intervencija z določitvijo najvišje cene na veleprodajnem trgu električne energije

Ta možnost bi vključevala omejitev cen električne energije na vnaprej določeni ravni.

Za ohranitev proizvodnje v objektih, ki uporabljajo goriva, katerih stroški trenutno preprečujejo dobičkonosno proizvodnjo po določeni najvišji ceni (npr. plin, premog), bi bilo potrebno finančno nadomestilo za kritje razlike med tržno ceno proizvedene električne energije in vnaprej določeno najvišjo ceno. Za zagotovitev, da so ponudbe za proizvodnjo električne energije, ki presegajo določeno najvišjo ceno (s katero je določena pravica do finančnega nadomestila), „razumne“, bo morda potrebna stroga regulacija. Podobno je lahko potrebna regulacija za zagotovitev, da proizvajalci, katerih stroški so pod določeno najvišjo ceno, ne predložijo ponudb nad to ceno (da bi dosegli višjo ceno). To bo morda zahtevalo natančno regulacijo ponudb, kar bi lahko privedlo do zapletenosti.

Prednosti

Ta možnost bi omejila veleprodajne cene, kar bi moralo privedi do nižjih maloprodajnih cen. To bi povzročilo nižje podmejne donose za proizvajalce, na katere določena najvišja cena ne bi neposredno vplivala.

Pomanjkljivosti

Ta možnost zahteva podrobno poznavanje strukture stroškov in režimov delovanja posameznih elektrarn s strani upravnih organov.

Kar zadeva možnost B, bi ta možnost, **če ne bi bila uvedena na ravni EU**, lahko izkrivljala pretok električne energije na notranjem trgu in sprožila tokove iz držav z določeno najvišjo ceno v države brez nje, ne da bi se upoštevalo pomanjkanje.

Možnost B bi neupravičeno koristila sosedam EU, ki bi prejemale električno energijo, ki bi jo subvencionirale države članice.

Nazadnje bi ta možnost lahko izkrivljala pretok električne energije na notranjem trgu zaradi pomanjkanja cenovnega signala in bi lahko povzročila tveganja v zvezi z zanesljivostjo oskrbe.

Tako kot pri vseh možnostih, ki zmanjšujejo stroške za odjemalce, bi to lahko povečalo uporabo fosilnih goriv in odvisnost EU od uvoza ter dvome glede zanesljivosti oskrbe.

Stroški

Potrebna bi bila finančna sredstva za izravnavo razlike med tržno ceno in določeno najvišjo ceno. Te stroške bi težje prenesle države članice z bolj omejenim fiskalnim manevrskim prostorom.

Sčasoma bi se lahko pojavila tveganja za zanesljivost oskrbe, povezana s pomanjkanjem diferenciranih cenovnih signalov na trgu EU, in zaradi regulativne negotovosti. Prav tako bi se odvrčalo od nesubvencioniranih projektov na področju obnovljivih virov energije, saj bi bili tržni prihodki nižji (tudi zato, ker bi odjemalci imeli manjše spodbude za podpis dolgoročnih pogodb o nakupu električne energije iz obnovljivih virov, ker določena najvišja cena zmanjšuje njihovo potrebo po zavarovanju pred visokimi cenami).

D. Regulativni ukrepi na trgu električne energije: omejevanje donosov nekaterih udeležencev na trgu

Na veleprodajnih trgih električne energije ceno določi zadnji vir, ki je potreben za zadovoljitev celotnega povpraševanja. Proizvajalci električne energije iz fosilnih goriv se trenutno soočajo z izjemno visokimi stroški fosilnih goriv in višjimi cenami emisij CO₂. To pomeni, da so mejne cene električne energije visoke. Proizvajalci pasovne energije, ki niso odvisni od fosilnih goriv, v tem primeru nimajo podobne stroškovne strukture in zaslužijo dodatne donose, ki precej presegajo pričakovanja ob odločitvi za naložbo.

Priloga 2 k sporočilu REPowerEU določa, da lahko države članice izjemoma uvedejo davčne ukrepe, ki zajamejo del teh visokih donosov.

Cilj takšnih davčnih ukrepov se lahko doseže tudi z **regulativnimi posegi**. To je mogoče doseči z začasnim dovoljenjem državam članicam, da določijo izvršilno ceno ali mehanizem za vračilo sredstev, ki omejuje presežne donose proizvajalcev. Zadevna izvršilna cena bi se morda morala spreminjati, da bi odražala značilnosti različnih udeležencev na trgu, določiti pa bi jo morali nacionalni regulativni organi. Dejansko ta možnost deluje kot **enosmerna pogodba na razliko**, pri kateri plačila zapadejo šele tedaj, ko je referenčna cena (tržna cena) višja od izvršilne cene. Podobno kot pri davku na presežni dobiček iz sporočila REPowerEU bi bil potreben ločen mehanizem za prerazporeditev prihodkov od take regulativne intervencije na odjemalce.

Države članice bi lahko svoje programe podpor za nove proizvodne zmogljivosti spremenile v sisteme **dvosmernih pogodb na razliko**. S tem, ko bi se od proizvajalcev električne energije zahtevalo, naj vrnejo naložbene podpore, kadar so cene visoke, bi ta mehanizem preprečil, da bi nove proizvodne zmogljivosti, ki se trenutno gradijo, v prihodnosti izkoriščale subvencije tudi v primerih, ko so tržne cene zelo visoke in nestanovitne.

Kadar udeleženci na trgih zemeljskega plina zaradi trenutne krize zaslužijo presežne donose, npr. zato, ker lahko na promptnem trgu po bistveno višjih cenah prodajajo količine, ki so bile zakupljene dolgoročno, bi se lahko donosi krili s podobnimi davčnimi intervencijami.

Prednosti

Če je ta možnost dobro zasnovana, ne vpliva na oblikovanje cen na veleprodajnih trgih električne energije, ohranja signale za trgovanje znotraj in zunaj EU ter zanesljivost oskrbe. Ne vpliva na trgovanje z električno energijo po vsej EU.

Reforma zasnove podpornih shem za nove naložbe bi lahko utrla pot morebitnim dolgoročnejšim spremembam zasnove trga.

Pomanjkljivosti

Ta možnost sama po sebi ne bo znižala cen za odjemalce, vendar se lahko ustvarjeni prihodki uporabijo za neposredno razbremenitev odjemalcev energije, ki najbolj trpijo zaradi visokih cen, na primer s kuponi za gospodinjstva in finančno podporo podjetjem v skladu s pravili o državni pomoči in konkurenci.

Da bi lahko nacionalni organi natančno ugotovili obstoj presežnih podmejnih dobičkov, bi potrebovali podrobne informacije o stroških proizvajalcev, do katerih morda nimajo dostopa. Hitro izvajanje lahko povzroči pravne težave zaradi različnega vpliva na udeležence na trgu.

Vprašanja konkurence bi bilo treba skrbno oceniti in obvladati z upoštevanjem smernic Komisije o reguliranih maloprodajnih cenah in fiskalnih ukrepih za podmejne donose ter s spoštovanjem pravil o državni pomoči.

Uvedba obdavčitve nepričakovanih dobičkov bo verjetno vplivala na gotovost vlagateljev, kar lahko pomeni, da bodo morda potrebne podpore za vso prihodnjo proizvodnjo električne energije. To regulativno tveganje se bo v prihodnosti odražalo v višjih stroških kapitala in manjši uporabi obnovljivih virov energije.

III – Intervencije na trgih plina

E. Omejitve cen za trgovanje s plinom v EU

Ta možnost temelji na opredelitvi najvišje cene, po kateri se lahko trguje s plinom med operaterji v vseh državah članicah EU, ali na določitvi mejnih cen, znotraj katerih se lahko giblje cena plina. Takšna določena najvišja cena/cenovni razpon bi omejila ponujene cene na evropskih borzah. Določena najvišja cena plina bi postala nova pogodbeno referenčna cena za dolgoročne pogodbe in pogodbe o izvedenih finančnih instrumentih.

Da bi bila ta možnost učinkovita, bi jo bilo treba izvajati v vseh državah članicah.

Prednosti

Določitev najvišje cene za trgovanje s plinom po vsej Evropi bi zmanjšala pretirano nestanovitnost in neposredno povzročila znižanje cen plina. S tem bi se znižali stroški električne energije, proizvedene v plinskih elektrarnah, ter cene plina in električne energije za odjemalce.

Pomanjkljivosti

Določiti bi bilo treba pravo raven najvišje cene. Če bi bila najvišja cena plina določena prenizko, bi bilo v Evropo težko pritegniti več plina. Lahko bi celo spodbudila evropska podjetja k izvozu plina v države, v katerih so cene višje. Nižja cena bi spodbudila večjo porabo plina in s tem večje povpraševanje v Evropi. Za zmanjšanje tega tveganja bi morale to možnost spremljati trdno upravljanje povpraševanja. Kombinacija omenjenih dejavnikov bi lahko povzročila dodatno zaostritev na trgu s plinom in ogrozila zanesljivost oskrbe.

Če bi se po vsej EU uporabljala enaka najvišja cena, bi bilo težko zagotoviti pretok plina tja, kjer je potreben, in zagotoviti zanesljivo delovanje omrežja ob ohranjanju ravnovesja med ponudbo in povpraševanjem.

Odjemalci, ki so nabavljali plin na podlagi dolgoročnih pogodb po ceni, ki je višja od določene najvišje cene, do izteka svojih pogodb ne bi imeli koristi od omejitve cen.

Glede na raven določene najvišje cene in obdobje, v katerem se ta uporablja, se s tem lahko pritegnejo dobave od naših trgovinskih partnerjev. Vendar je njihov odziv na administrativno določeno ceno negotov in ga ni mogoče predvideti. To možnost bi lahko izpodbijali na sodiščih in/ali omejili oziroma prekinili dobavo.

Stroški

Stroški so povezani z morebitnimi motnjami v oskrbi, odvisno od tega, kako se dobavitelji odzovejo na določeno najvišjo ceno.

F. Količina in cena, izpogajana s tujimi dobavitelji

Ena od možnosti bi bila natančnejša določitev ciljnih količin in cen plina za različne dobavne poti/dobavitelje ter uresničevanje teh ciljnih količin na podlagi skupne pogajalske strategije, usklajene na ravni EU, v razmerju do trgovinskih partnerjev EU. Ustrezne ciljne cene bi zadevale pogodbe o dobavi iz tretjih držav, vendar ne bi vplivale na transakcije, ki potekajo znotraj EU (npr. za uravnoteženje na notranjem trgu).

Da bi zagotovili uvoz utekočinjenega in plinastega zemeljskega plina po ugodnih cenah, bi morala EU zavzeti dolgoročnejšo perspektivo za partnerstva s svojimi dobavitelji plina in razširiti obseg pogajanj, da bi zagotovila dolgoročni uvoz vodika.

Takšna partnerstva bi lahko vključevala:

- dolgoročne pogodbe za povečano oskrbo **z utekočinjenim zemeljskim plinom in po plinovodih**;
- naložbe EU v dodatne **zmogljivosti za uvoz UZP**, združljive z vodikom;
- pet- do desetletno **partnerstvo H2** za vzpostavitev infrastrukture in trdnega okvira za naložbe ter partnerstva na tem področju (skupnega okvira, ki bi zagotovil predvidljivost in stabilnost naložb in povpraševanja v EU ter stabilne naložbene pogoje v partnerskih državah).

Možnosti za uspeh takšne pogajalske strategije bi bile odvisne od skupnega pristopa na evropski ravni.

Prednosti

Uspešno izpogajana nižja cena po vsej Evropi bi privedla do znatno nižjih cen plina v kombinaciji z dogovorjenimi količinami uvoza plina. S tem bi se znižali stroški električne energije, proizvedene v plinskih elektrarnah, ter cene plina in električne energije za odjemalce.

Ker bi ta možnost temeljila na pogajanjih in ne bi nalagala nobenih omejitev za trgovanje s plinom znotraj EU (npr. za izravnavo), bi se izognili motnjam v pretoku plina znotraj EU.

Pomanjkljivosti

Uspeh te možnosti je na koncu odvisen od izida ustreznih pogajanj z dobavitelji iz tretjih držav.

Stroški

Če bi bila ta možnost uspešna, bi privedla do trajnega znižanja stroškov nabave zemeljskega plina.