



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 23. ožujka 2022.
(OR. en)

7478/22

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

POPRAVNA 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
Predmet:	KOMUNIKACIJA 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.

Priloženo: COM(2022) 138 final



Bruxelles, 23.3.2022.
COM(2022) 138 final

**KOMUNIKACIJA 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**

UVOD

Tijekom posljednjih 12 mjeseci maloprodajne cijene prirodnog plina i električne energije porasle su za 65 % odnosno 30 %. Ruska invazija na Ukrajinu pogoršala je već postojeću tešku situaciju s opskrbom i povećala nestabilnost cijena. Visoke cijene utječu na rast inflacije i štete europskom gospodarstvu i njegovu oporavku od krize uzrokovane bolešću COVID-19.

Komisija je u listopadu 2021. u okviru odgovora na tu iznimnu situaciju donijela **paket mjera za djelovanje i potporu**¹ kako bi ublažila posljedice za potrošače i poduzeća na razini EU-a i država članica. Ciljane mjere potpore za smanjivanje troškova energije potrošačima, kućanstvima i industriji pridonijele su smanjivanju pritiska.

Komisija je u **Komunikaciji o REPowerEU-u**² 8. ožujka 2022. dala smjernice državama članicama kako da ublaže utjecaj povećanih cijena električne energije na kućanstva i poduzeća te kako da iskoriste visoke profite nekih proizvođača električne energije za financiranje tih mjera. Komisija će u cilju uspostavljanja održivijeg energetskeg sustava u svibnju predložiti plan čijom će provedbom Europa postupno prestati ovisiti o fosilnim gorivima iz Rusije i kojim će se ujedno povećati otpornost energetskeg sustava EU-a.

Čelnici EU-a dogovorili su se **na sastanku 10. i 11. ožujka 2022. u Versaillesu**³ da će što brže postupno ukinuti ovisnost EU-a o uvozu ruskog plina, nafte i ugljena te su pozvali Komisiju da do kraja ožujka predstavi plan za sigurnost opskrbe i osiguravanje priuštivih cijena energije tijekom sljedeće zimske sezone. Čelnici EU-a istovremeno su se obvezali da će hitno razmotriti konkretne opcije za rješavanje problema koji povišene cijene energije uzrokuju građanima i poduzećima, posebno ugroženim građanima i MSP-ovima, pri čemu će se to temeljiti na sadržaju Komunikacije od 8. ožujka 2022. To će, među ostalim, biti jedna od tema sljedećeg sastanka Europskog vijeća, planiranog za 24. i 25. ožujka 2022.

Ova je Komunikacija odgovor na taj poziv. U njoj su predstavljene koristi i nedostaci konkretnih izvanrednih kratkoročnih opcija za ublažavanje najvećih porasta cijena. Predložene su i zajedničke europske mjere za rješavanje temeljnih uzroka problema na tržištu plina kako bi se počevši sa sljedećom zimom osigurala sigurnost opskrbe po razumnim cijenama. Partnerstava EU-a s trećim zemljama omogućila bi zajedničku nabavu plina i vodika. Konačno, ona sadržava prijedlog europske politike za skladištenje plina čiji je cilj poboljšati otpornost energetskeg sustava u cijelom EU-u.

OPCIJE ZA RJEŠAVANJE POSLJEDICA KOJE VISOKE CIJENE ELEKTRIČNE ENERGIJE UZROKUJU GRAĐANIMA I PODUZEĆIMA

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 naruše ciljevi zelenog plana, što uključuje dekarbonizaciju i energetske učinkovitost. Kako bi bile uspješne, te privremene i

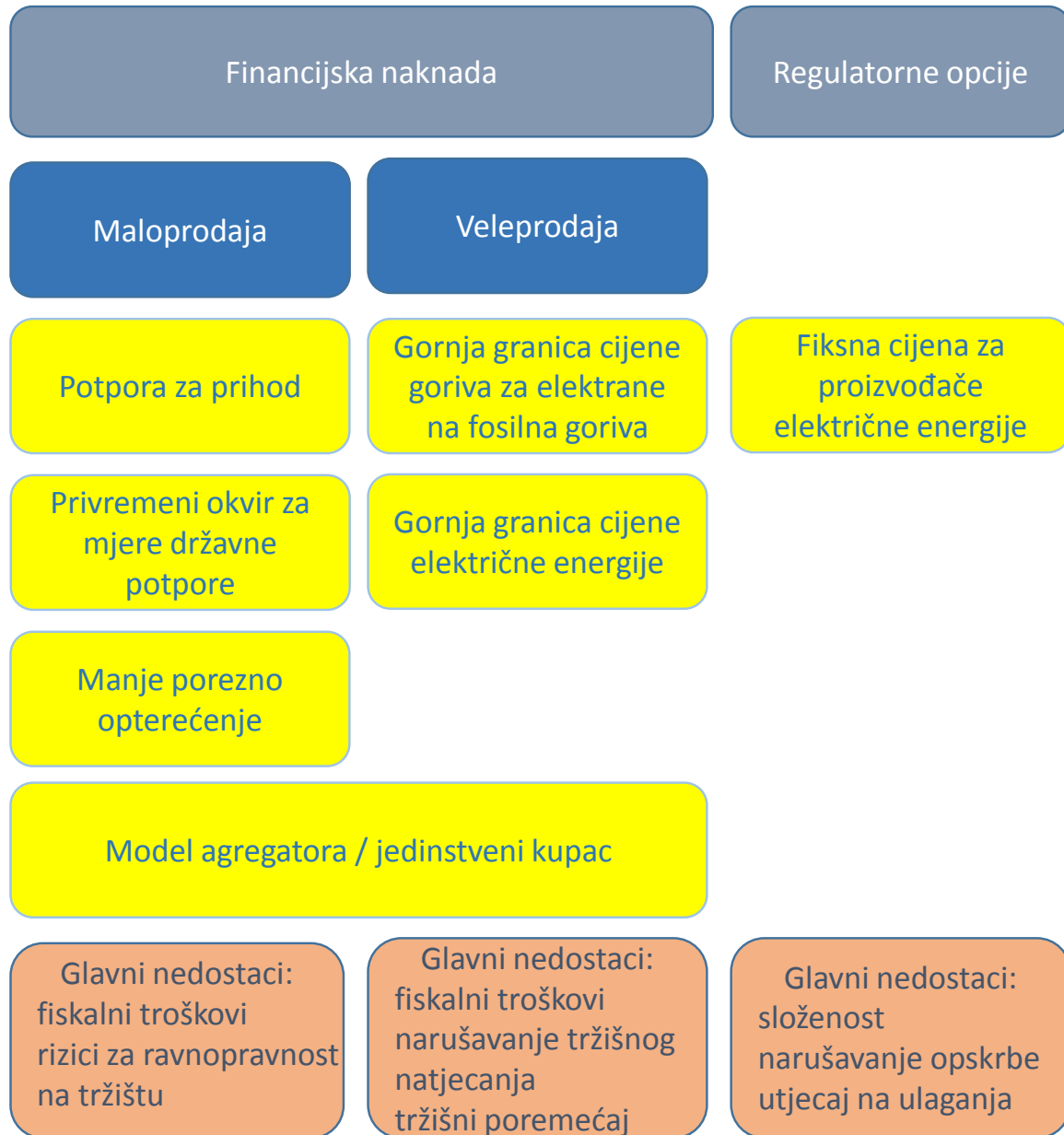
¹ Paket mjera za djelovanje i potporu za suočavanje s rastom cijena energije, COM(2021) 660 final, 13.10.2021.

² Komunikacija REPowerEU: zajedničko europsko djelovanje za povoljniju, sigurniju i održiviju energiju, COM(2022) 108 final, 8. ožujka 2022.

³ [20220311-versailles-declaration-en.pdf](#)

ciljane izvanredne opcije moraju biti fiskalno izvedive i ne bi smjele ugrožavati sigurnost opskrbe ni jednake uvjete na unutarnjem tržištu.

Kratkoročne opcije u pogledu cijene električne energije mogu se ugrubo razvrstati u dvije kategorije:



Intervencijske opcije, uključujući financijske naknade

Cilj je tih opcija smanjiti cijene električne energije izravno u maloprodaji ili neizravno na veleprodajnom tržištu.

Opcije u maloprodaji

Cilj je tih opcija ublažiti učinke visokih cijena na krajnje potrošače, pri čemu bi europska tržišta električne energije i plina određivala cijene na veleprodajnoj razini. Dvadeset i šest država članica uvelo je krizne mjere u skladu s Komisijinim paketom mjera iz listopada⁴.

U okviru tih mjera davanje izravne potpore ugroženim krajnjim korisnicima osiguralo bi pomoć onima kojima je najpotrebnija, a državne potpore mogle bi pomoći poduzećima kojima previsoke cijene energije stvaraju probleme. Potonjima će se pružiti podrška iz **novog privremenog okvira za mjere državne potpore u kriznim situacijama**⁵, donesenog 22. ožujka, na temelju kojeg se poduzećima koja su izravno ili neizravno pogođena može pružati potpora u obliku ograničenih izravnih bespovratnih sredstava, potpore za likvidnost i pomoći zbog povećanih troškova za plin i električnu energiju.

Većina država članica uvela je snižene stope PDV-a za plin, električnu energiju i/ili centralizirano grijanje. **Međutim, još nisu u potpunosti iskorištene mnoge mogućnosti koje nudi okvir Direktive o oporezivanju energije**⁶, među ostalim snižene stope ili oslobođenja za kućanstva.

Komisija razmatra sastavljanje smjernica za države članice kako bi im pomogla da na najbolji način iskoriste taj pravni okvir, što uključuje i ciljana oslobođenja za pojedinačne zemlje predviđena u Direktivi o oporezivanju energije⁷.

Cilj je svih prethodnih opcija, koje se odnose na maloprodaju, izravna pomoć građanima i poduzećima. Za financiranje takvih ciljanih i privremenih mjera za potporu ugroženim kućanstvima i poduzećima može poslužiti iskorištavanje većih prihoda iz poreza na energiju i određivanja cijena ugljika ili iz neuobičajene dobiti nekih energetske poduzeća.⁸

Opcije u veleprodaji

Države članice mogu razmotriti **model agregatora**, na temelju kojeg bi subjekt kupio električnu energiju po povoljnim tržišnim uvjetima i nudio je određenim kategorijama potrošača ispod tržišne cijene, čime bi potrošačima prenio svoje pogodnosti, u načelu subvencionirajući razliku između nižih veleprodajnih i viših maloprodajnih cijena.

Druge bi opcije značile **izravno interveniranje u funkcioniranje veleprodajnih tržišta električne energije**. One bi se sastojale ili od **financijskih naknada elektranama na fosilna goriva** za dio njihovih izvanredno visokih troškova goriva kako bi smanjili cijenu koju nude na veleprodajnom tržištu ili od **izravnog ograničavanja cijene električne energije na veleprodajnom tržištu** utvrđivanjem referentne vrijednosti i kompenzacijom razlike u odnosu na ponudenu cijenu.

Cilj takvih opcija bio bi smanjivanje negativnog utjecaja vrlo visokih cijena plina na veleprodajno tržište električne energije. Njihovi su glavni nedostaci fiskalni trošak,

⁴ COM(2021) 660 final, 13.10.2021.

⁵ Komunikacija Privremeni okvir za mjere državne potpore u kriznim situacijama za potporu gospodarstvu nakon ruske agresije na Ukrajinu, COM(2022) 1890 final, 23.3.2022.

⁶ Direktiva Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije (SL L 283, 31.10.2003., str. 51.).

⁷ U skladu s njezinim člankom 19. stavkom 1.

⁸ Neki (inframarginalni) proizvođači električne energije trenutačno ostvaruju prekomjernu dobit zbog vrlo visokih cijena električne energije. Ta se prekomjerna dobit može oporezivati ili privremeno povući u skladu sa smjernicama koje je Komisija predstavila 8. ožujka (vidjeti COM(2022) 108 final, 8.3.2022.).

potencijalno narušavanje tržišnog natjecanja, rizici za prekograničnu trgovinu i, samim time, pitanje sigurnosti opskrbe električnom energijom, a razmjeri tih nedostataka ovisili bi o krajnjoj izvedbi opcija.

Regulatorne opcije bez fiskalne naknade

Te se opcije sastoje od utvrđivanja **regulatorne gornje granice za najvišu cijenu** koju određene temeljne elektrane smiju naplatiti. Zbog te opcije troškovi bi se smanjili dugoročno, ali njezina je kratkoročna dodana vrijednost rješavanje pitanja prekomjerne dobiti iz određenih tehnologija.

Glavni nedostaci tih opcija povezani su s provedbenim pitanjima jer bi za primjenu tih opcija bile nužne informacije o troškovima i prihodima proizvođača energije, koje možda nisu dostupne javnim subjektima, a i moglo bi ih se pravno osporavati. Te bi opcije stvorile i određenu regulatornu nesigurnost jer bi zbog njih mogli nestati određeni poticaji za privatna ulaganja u obnovljive izvore energije, koji su ključni za postizanje naših dugoročnih ciljeva, tj. uspostavljanja otpornog, održivog i sigurnog energetskog sustava.

Sve su opcije detaljno prikazane i analizirane u Prilogu.

Na temelju te procjene **Komisija smatra da ne postoji jedinstveno, jednostavno rješenje za problem visokih cijena električne energije** s obzirom na to da se države članice nalaze u različitim situacijama. Neke su opcije prikladne samo za određene nacionalne situacije. Pri tome treba imati u vidu da bi se neke intervencije trebale provesti zakonodavstvom EU-a i/ili zajedničkim pristupom na razini EU-a kako bi bile djelotvorne i kako ne bi štetile unutaršnjem tržištu i sigurnosti opskrbe. Svaka opcija podrazumijeva određene troškove i nedostatke, uključujući u pogledu funkcioniranja jedinstvenog tržišta.

OSIGURAVANJE OPSKRBE PLINOM UZ RAZUMNE TROŠKOVE POČEVŠI OD SLJEDEĆE ZIME

Iako se mnoge opcije iznesene u javnoj raspravi odnose na simptome, **tržište plina je temeljni uzrok trenutačnih visokih cijena električne energije**. Današnja visoka cijena električne energije uzrokovana je visokim cijenama plina jer su elektrane na plin i dalje često proizvođači koji zadnji dolaze na tržište električne energije da bi zadovoljili preostalu potražnju. Na promptnom tržištu vlada velika nepostojanost cijena koja nije potpuno povezana s temeljnim elementima.

Regulatorno postavljanje gornje granice ili prilagođavanje cijene plina je opcija koju se može razmotriti jer bi imala odmah utjecaj na visine cijena. Ta opcija može poslati važnu poruku da EU neće platiti svaku cijenu plina, ali takvu bi intervenciju trebalo smatrati krajnjom mjerom jer ona podrazumijeva određene negativne aspekte u pogledu sigurnosti opskrbe plinom.

Budući da upravo počinje sezona popunjavanja zaliha plina, hitno je potrebno postići dogovor o zajedničkoj strategiji. Trenutačna situacija u kojoj su na tržištima plina cijene unutar malog raspona i visoke čini ponovno punjenje skladišta za sljedeću zimu težim nego u uobičajenim godinama. Kako bi se spriječilo da se države članice međusobno natječu za iste

zalihe, ključno je da Unija zajednički iskoristi učinak poluge i time postigne najbolje uvjete za osiguravanje uvoza plina.

EU je jači kad djeluje zajednički. EU bi trebao zajednički iskoristiti svoju tržišnu snagu putem partnerstava ispregovanih s dobavljačima.

Komisija je spremna osnovati **radnu skupinu za zajedničku nabavu plina na razini EU-a**. Radna skupina bi objedinila potražnju, čime bi olakšala i ojačala EU-ov međunarodni kontakt s dobavljačima UPP-a i plina i tako postigla povoljniju cijenu za uvoz UPP-a i plina prije sljedeće zime. EU može iz trećih zemalja lakše kratkoročno osigurati UPP, plin i vodik po pristupačnim cijenama ako dogovori dugoročnu suradnju s tim zemljama i uspostavi dugoročna partnerstva za plin iz obnovljivih izvora, čime bi se također postavili temelji za budući uvoz vodika.

Radna će skupina pripremiti teren za **energetska partnerstva** s ključnim dobavljačima UPP-a, plina i vodika u mediteranskoj regiji, s našim partnerima u Africi i dobavljačima s Bliskog istoka i SAD-a.

Radnu skupinu podržali bi predstavnici država članica u upravljačkom odboru. Zajednički pregovarački tim pod vodstvom Komisije pregovarao bi s dobavljačima plina. Ta aktivnost bi se temeljila na iskustvu iz pandemije bolesti COVID-19, kad su mjere na razini EU-a bile ključne da se zajamči da će svi dobiti dostatne količine cjepiva.

Radna skupina promicala bi i učinkovitu upotrebu plinske infrastrukture EU-a. Iako se to prvenstveno odnosi na terminale za UPP, obuhvaća i skladišne objekte i plinovode.

Dovoljna napunjenost skladišta plina europskim kupcima pružit će određenu stabilnost, koja znači određenu zaštitu od rizika od nedostatne opskrbe i mogućih poremećaja. Zbog toga Komisija predlaže **europsku politiku za skladištenje plina**, zajedničku i stratešku mjeru koja bi se provodila koordiniranim zajedničkim djelovanjem i podjelom tereta među 27 država članica EU-a. Radna skupina pomagat će tijekom sljedećih mjeseci u punjenju skladišta prije zime, pri čemu će blisko surađivati s Koordinacijskom skupinom za plin.

Potrebno je zajednički raditi na tome **da se optimizira iskorištavanje postojeće infrastrukture za skladištenje**. Mjere u pogledu skladištenja koje se poduzmu zajednički umjesto pojedinačno znače izbjegavanje prekomjernih ulaganja jer je plin prijelazni izvor energije pa bi svaka nova infrastruktura trebala biti dugoročno iskoristiva za čišće izvore energije, posebno za vodik.

Da bi se zajamčilo da će skladišta biti dovoljno popunjena, Komisija je donijela **zakonodavni prijedlog o skladištenju energije** čiji je cilj da barem **90 % kapaciteta** postojeće infrastrukture za skladištenje bude popunjeno **do 1. studenoga svake godine**. Taj se cilj s vremenom može prilagođavati u skladu s promjenama gospodarske i geopolitičke situacije i promjenama u području sigurnosti opskrbe energijom. Imajući u vidu specifičnu situaciju tekuće godine, postaviti će se niži cilj, 80 %, i utvrditi fleksibilan način da se ta mjera uvede neometano i postupno. Države članice već bi trebale poduzimati mjere kako bi osigurale odgovarajuće punjenje skladišta za sljedeću zimu, pri čemu bi trebale uzeti u obzir zakonodavni prijedlog.

Solidarnost je ključna. Zajedničko skladištenje plina je osiguranje od kojeg svi imaju koristi i kojem bi svatko trebao pravedno doprinijeti. Zbog toga bi države članice bez skladišta trebale doprinijeti punjenju skladišta u drugim državama članicama, što će i za njih značiti veću sigurnost opskrbe. U prijedlog je ugrađen mehanizam podjele tereta, koji znači da će se troškovi sigurnosti opskrbe pravedno raspodijeliti među svim državama članicama jer sve one, zahvaljujući energetsom tržištu EU-a, imaju koristi od smanjivanja rizika od poremećaja u opskrbi, neovisno o tome gdje se u EU-u nalaze skladišta. Taj se mehanizam temelji na sporazumima o solidarnosti koje bi trebalo bez odgode sklopiti kako bi se omogućila djelotvorna raspodjela plina u slučaju izvanrednog stanja, kako je predloženo u prosincu 2021.⁹ Jednako je važno da ostvarivanje cilja punjenja skladišta bude transparentno i da se prati njegov napredak. Koordinacijska skupina za plin pratit će napredak u ostvarivanju cilja punjenja skladišta i prema potrebi razmotriti odgovarajuće mjere da bi pomogla u tome.

Na kraju, budući da je infrastruktura za skladištenje plina ključna za sigurnost EU-a, certifikacija operatora skladišta plina poslužit će iz perspektive sigurnosti opskrbe kao nužna zaštitna mjera zbog rizika povezanih s vlasništvom operatora iz trećih zemalja.

ZAKLJUČCI

Opcije za rješavanje problema koji povišene cijene energije uzrokuju građanima i poduzećima predstavljene u ovom dokumentu obuhvaćaju hitne, vremenski kritične intervencije za ograničavanje rasta cijena energije koje ne bi smjele ugroziti ciljeve zelenog plana ni funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Nijedna od njih nije čudesno rješenje, a svaka ima svoje prednosti i nedostatke.

Hitno je potrebno obuzdati rast cijena energije i osigurati odgovarajuću opskrbu plinom počevši od sljedeće zime. Najbolja je opcija zajednički rad 27 država članica EU-a kojim će se koordinirano smanjiti troškove i iskoristiti prednosti zajedničkog nastupa.

Kako bi se izbjegle ovisnosti, srednjoročno su potrebna strukturnija rješenja, uključujući plinovode i dalekovode za punu integraciju energetske tržišta, mnogo više energije iz obnovljivih izvora, mjere energetske učinkovitosti i diversifikaciju opskrbe energijom. Plan REPowerEU ubrzat će uvođenje mjera u svim tim područjima. Komisija će **plan REPowerEU detaljno predstaviti u svibnju**. U tom kontekstu Komisija je spremna predložiti i plan uštede energije na razini Unije.

Zbog izvršavanja plana REPowerEU regulatorni okvir EU-a treba prilagoditi znatno većem udjelu energije iz obnovljivih izvora u strukturi izvora energije u skladu s ambicioznim ciljevima EU-a za dekarbonizaciju. Komisija će do svibnja ocijeniti opcije **za optimizaciju modela tržišta električne energije**. U sklopu toga razmotrit će se konačna ocjena Agencije Europske unije za suradnju energetskih regulatora (ACER) o koristima i nedostacima modela tržišta električne energije EU-a i drugi doprinosi funkcioniranju tržišta električne energije¹⁰.

⁹ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o unutarnjim tržištima plinova iz obnovljivih izvora i prirodnih plinova te vodika (preinaka), COM(2021) 804 final, 15.12.2021.

¹⁰ Neki elementi opcija predviđenih za kratkoročne intervencije, kao što su nabava novih kapaciteta putem dvosmjernih ugovora za razliku ili korištenje modela agregatora, mogli bi postaviti temelje za buduće promjene

S vremenom će ubrzavanje uvođenja obnovljivih izvora energije i poticanje veće učinkovitosti u potrošnji energije, u kombinaciji s europskom politikom za skladištenje i diversifikaciju opskrbe putem koordinirane suradnje s pouzdanim dobavljačima, donijeti strukturna rješenja za osiguravanje pristupa priuštivoj energiji.

Opcije i prijedlozi sažeti u ovom dokumentu pozivaju sve države članice da se oslone na ono u čemu je Europa najjača: na jedinstvo i solidarnost.

Pozivaju se čelnici da na sastanku Europskog vijeća u ožujku 2022. dogovore smjer za nastavak rada na razini Komisije i na zakonodavnoj razini kako bi se danas, sljedeće zime i općenito u budućnosti osiguralo sigurnost opskrbe i priuštive cijene energije.

dugoročnog modela europskog tržišta, pomoći da se u budućnosti potrošači zaštite od velike nestabilnosti cijena i povećati otpornost europskog energetskeg tržišta.