

Bruselj, 23. marec 2022
(OR. en)

7478/22

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

Zadeva: SPOROČILO 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.

Priloga: COM(2022) 138 final



Bruselj, 23.3.2022
COM(2022) 138 final

**SPOROČILO KOMISIJE SPOROČILO 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**

UVOD

V zadnjih 12 mesecih so se maloprodajne cene zemeljskega plina in elektrike zvišale za 65 % oziroma 30 %. Zaradi ruske invazije na Ukrajino se pojavljajo tudi skrbi glede oskrbe, nestanovitnost cen pa se še povečuje. Visoke cene energije prispevajo k inflaciji, škodujejo evropskemu gospodarstvu ter vplivajo na okrevanje po krizi zaradi COVID-19.

Kot del odziva na te izredne razmere je Evropska komisija oktobra 2021 sprejela **nabor orodij za ukrepanje in podporo**¹, da bi ublažila učinke na odjemalce in podjetja na ravni EU in na ravni držav članic. Ciljno usmerjeni podporni ukrepi za znižanje stroškov energije za odjemalce, gospodinjstva in industrijo so pomagali zmanjšati pritisk.

Komisija je 8. marca 2022 s **sporočilom o načrtu REPowerEU**² državam članicam zagotovila dodatne smernice o tem, kako ublažiti zvišanje cen električne energije za gospodinjstva in podjetja ter kako za financiranje teh ukrepov uporabiti visoke donose nekaterih proizvajalcev električne energije. Za zagotovitev bolj trajnostnega energetskega sistema bo Komisija maja predlagala načrt za postopno odpravo odvisnosti Evrope od fosilnih goriv iz Rusije ob hkratnem povečanju odpornosti energetskega sistema EU.

Voditelji in voditeljice EU so se **10. in 11. marca 2022 v Versaillesu** dogovorili³, da bodo čim prej odpravili odvisnost EU od uvoza ruskega plina, nafte in premoga, ter pozvali Komisijo, naj do konca marca predloži načrt za zagotovitev zanesljivosti oskrbe in dostopnih cen energije v naslednji zimski sezoni. Hkrati so se zavezali, da bodo na podlagi sporočila z dne 8. marca 2022 nujno obravnavali in preučili konkretne možnosti za blaženje vpliva višjih cen energije na naše državljane in podjetja, zlasti ranljive državljane ter mala in srednja podjetja, in sicer tudi na naslednjem zasedanju Evropskega sveta 24. in 25. marca 2022.

To sporočilo je odziv na ta poziv. V njem so predstavljene prednosti in pomanjkljivosti konkretnih izjemnih kratkoročnih možnosti za ublažitev zviševanja cen. Prav tako so predlagani skupni evropski ukrepi za odpravo temeljnih vzrokov problematike na trgu plina, da se zagotovi zanesljivost oskrbe po razumnih cenah za naslednjo zimo in naprej. V ta namen bi partnerstva EU s tretjimi državami omogočila skupne nakupe zemeljskega plina in vodika. Nazadnje pa je predstavljen tudi predlog glede evropske politike skladiščenja zemeljskega plina, katerega cilj je izboljšati odpornost energetskega sistema EU.

MOŽNOSTI ZA OBRAVNAVO VPLIVA VISOKIH CEN ELEKTRIČNE ENERGIJE NA DRŽAVLJANE IN PODJETJA

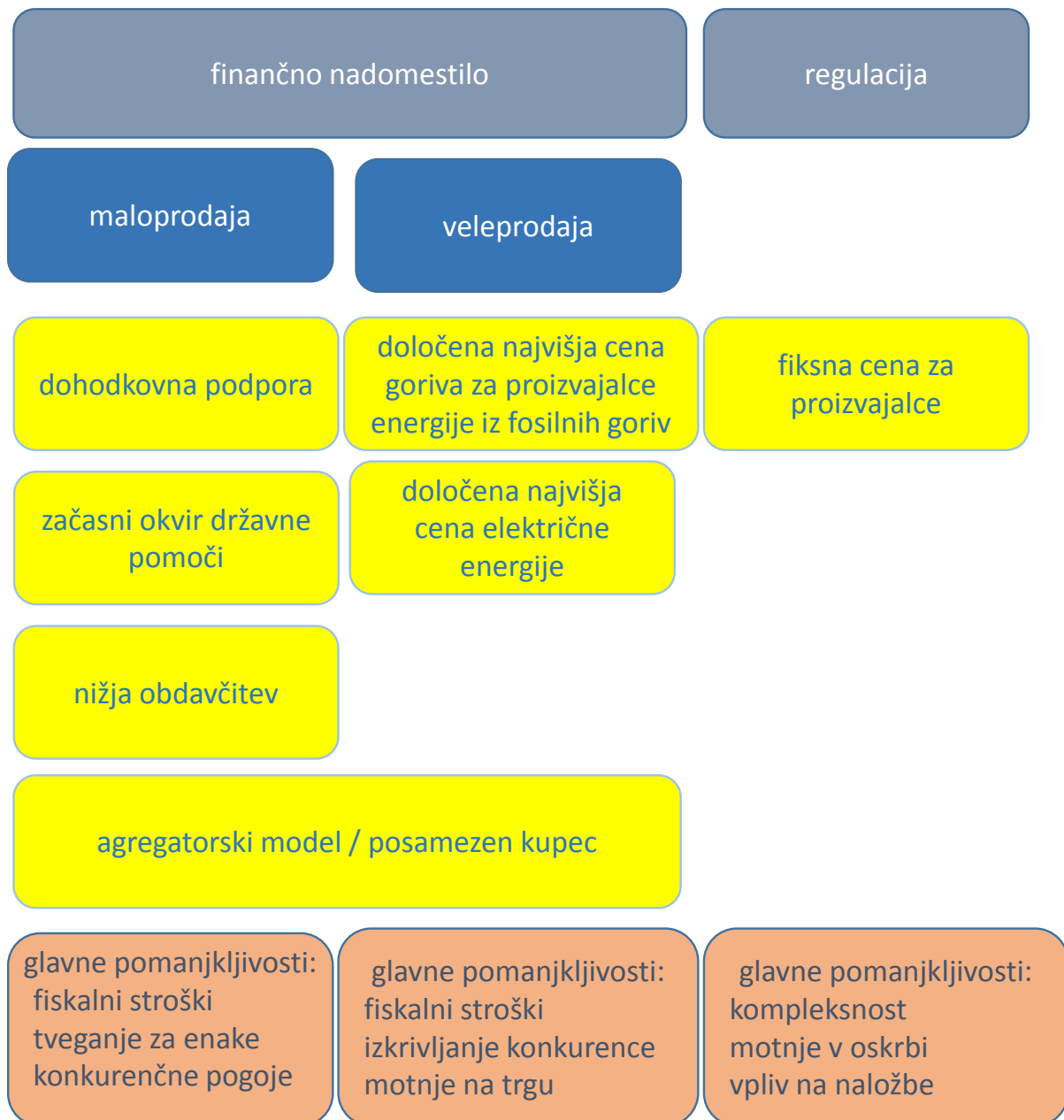
Države članice, deležniki in udeleženci akademske razprave so predlagali **več možnosti za nujne ukrepe** za omejitev vpliva visokih cen električne energije. Njihov namen je zagotoviti pomoč končnim odjemalcem brez izkrivljanja dolgoročnega krovnega zelenega dogovora, vključno s cilji glede razogljičenja 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.

¹ Sporočilo „Spopadanje z naraščajočimi cenami energije: nabor orodij za ukrepanje in podporo“, COM(2021) 660 final, (13.10.2021).

² Sporočilo o načrtu REPowerEU: skupni evropski ukrepi za cenovno dostopnejšo, zanesljivejšo in bolj trajnostno energijo, COM(2022) 108 final, (8.3.2022).

³ [20220311-versailles-declaration-en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/20220311-versailles-declaration-en.pdf)

Kratkoročne možnosti glede cene električne energije je mogoče na splošno razvrstiti v dve kategoriji:



Interventne možnosti, vključno s finančnim nadomestilom

Cilj teh možnosti je znižanje cen električne energije, bodisi neposredno na maloprodajni bodisi posredno na veleprodajni ravni.

Maloprodajna raven

Cilj teh možnosti je ublažiti učinke visokih cen na končne odjemalce, hkrati pa evropskemu trgu električne energije in plina omogočiti, da cene določata na veleprodajni ravni. V skladu z oktobrskim naborom orodij Komisije⁴ je takšne krizne ukrepe uvedlo 26 držav članic.

⁴ COM(2021) 660 final, (13.10.2021).

V okviru teh ukrepov je neposredna podpora ranljivim končnim uporabnikom usmerjena v pomoč tistim, ki jo najbolj potrebujejo, z državno pomočjo pa se lahko podpre podjetja, ki se spopadajo s previsokimi cenami energije. Državna pomoč bo temeljila na **novem začasnem okviru za krizno državno pomoč**⁵, sprejetem 22. marca, ki neposredno ali posredno prizadetim podjetjem omogoča podporo v obliki omejenih neposrednih nepovratnih sredstev, likvidnostne podpore in pomoči za povečane stroške plina in električne energije.

Večina držav članic je uvedla znižane stopnje DDV za plin, električno energijo in/ali daljinsko ogrevanje. Vendar **številne možnosti, zlasti v okviru direktive o obdavčitvi energije**⁶, še niso v celoti izkoriščene, vključno z **izvzetji za gospodinjstva**.

Komisija razmišlja, da bi državam članicam zagotovila smernice o tem, kako čim bolje izkoristiti pravni okvir, vključno s ciljno usmerjenimi odstopanji za posamezne države v skladu z direktivo o obdavčitvi energije⁷.

Cilj vseh možnosti na maloprodajni ravni je zagotoviti neposredno pomoč državljanom in podjetjem. Z uporabo višjih prihodkov od davka na energijo in oblikovanja cen ogljika ali od neobičajno visokih donosov nekaterih energetskih podjetij se lahko pomaga financirati take usmerjene in začasne ukrepe za podporo ranljivim gospodinjstvom in podjetjem⁸.

Veleprodajna raven

Države članice lahko razmislijo o vzpostavitvi **agregatorskega modela**, v skladu s katerim bi subjekt kupoval električno energijo pod ugodnimi tržnimi pogoji in jo nekaterim kategorijam odjemalcev dal na voljo po ceni, nižji od tržne cene, in tako ugodnosti prenesel na odjemalce, s čimer bi se subvencionirala razlika med nižjimi maloprodajnimi in višjimi veleprodajnimi cenami.

Druge možnosti bi vključevale **neposredno poseganje v delovanje veleprodajnih trgov električne energije**. Te zajemajo bodisi **finančno nadomestilo proizvajalcem električne energije iz fosilnih goriv** za del njihovih izredno visokih stroškov goriva, tako da lahko znižajo ponujeno ceno na veleprodajnem trgu, bodisi **neposredno omejevanje cene električne energije na veleprodajnem trgu** z določitvijo referenčne vrednosti in nadomestilom za razliko od ponujene cene.

Takšne možnosti bi bile namenjene zmanjšanju negativnega učinka zelo visokih cen plina na veleprodajnem trgu električne energije. Njihove glavne pomanjkljivosti so povezane s fiskalnimi stroški, morebitnim izkrivljanjem konkurence ter tveganji za čezmejno trgovino in s tem za zanesljivost oskrbe z električno energijo, obseg pomanjkljivosti pa je odvisen od zasnove možnega ukrepanja.

⁵ Sporočilo o začasnem okviru za krizno državno pomoč za podporo gospodarstvu po vojaški agresiji Rusije na Ukrajino, COM(2022) 1890 final, (23.3.2022).

⁶ Direktiva Sveta 2003/96/ES z dne 27. oktobra 2003 o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije (UL L 283, 31.10.2003, str. 51).

⁷ V skladu z njenim členom 19(1).

⁸ Nekateri (podmejni) proizvajalci električne energije trenutno zaradi zelo visokih cen električne energije ustvarjajo izjemno visoke donose. Ti se lahko začasno obdavčijo ali povrnejo v skladu s smernicami, ki jih je Komisija predstavila 8. marca (glej COM(2022) 108 final, (8.3.2022)).

Regulativne možnosti brez fiskalnega nadomestila

Te možnosti vključujejo določitev **regulativne najvišje cene**, ki jo lahko zaračunajo nekateri proizvajalci pri osnovni obremenitvi. Ta možnost bi dolgoročno znižala stroške, njena kratkoročna dodana vrednost pa je obravnavanje pretiranih donosov nekaterih tehnologij.

Glavne pomanjkljivosti teh možnosti so povezane z izzivi pri izvajanju, saj bi proizvajalci morali imeti dostop do informacij o stroških in prihodkih, ki morda niso dostopne javnim subjektom, in z morebitnimi pravnimi izzivi. Povzročile bi tudi regulativno negotovost, saj bi lahko odpravile nekatere spodbude za zasebne naložbe v obnovljive vire energije, ki so ključne za doseganje dolgoročnih ciljev odpornega, trajnostnega in varnega energetskega sistema.

Vse možnosti so podrobneje predstavljene in analizirane v prilogi.

Komisija na podlagi te ocene **meni, da** glede na raznolikost razmer med državami članicami **ni enotnega enostavnega odgovora za obravnavanje visokih cen električne energije**. Nekatere možnosti so primerne le za posebne nacionalne okvire. Hkrati bi bilo v nekaterih primerih treba sprejeti zakonodajo EU in/ali skupni pristop na ravni EU, da bi bili ukrepi učinkoviti in ne bi škodovali notranjemu trgu in zanesljivosti oskrbe. Vse možnosti so povezane s stroški in imajo pomanjkljivosti, tudi za delovanje enotnega trga.

ZAGOTAVLJANJE OSKRBE S PLINOM ZA NASLEDNJO ZIMO IN NAPREJ

Številne možnosti, predstavljene v javni razpravi, obravnavajo simptome, vendar je **glavni vzrok za trenutne visoke cene električne energije v trgu plina**. Trenutna visoka cena električne energije je posledica visokih cen plina, saj za zadovoljitev dejanskega povpraševanja na trg kot zadnji pogosto še vedno vstopajo proizvajalci električne energije iz plina. Na promptnem trgu vlada velika nestanovitnost, ki ne sledi v celoti tržnim zakonitostim.

Možnost, o kateri se lahko razmisli, je **omejitev ali prilagoditev cene plina** z regulativnimi sredstvi. Ta možnost lahko da pomemben signal, da EU za plin ne bo plačala kakršne koli cene, vendar bi jo bilo treba predvideti kot zadnjo, saj ima nekatere pomanjkljivosti glede zanesljivosti oskrbe s plinom.

Glede na to, da se sezona polnjenja skladišč začenja zdaj, se je treba nujno dogovoriti o skupni strategiji. Zaradi sedanjih visokih cen in težkega položaja na trgih plina je napolnitev skladišč za naslednjo zimo zahtevnejša kot v običajnih letih. Uporaba skupnega finančnega vzvoda Unije za zagotovitev uvoza plina pod najboljšimi možnimi pogoji je bistvenega pomena, da se prepreči, da bi se države članice medsebojno potegovala za isti plin.

EU je močnejša, kadar deluje skupaj. EU bi morala delovati skupaj, da bi izkoristila svojo tržno moč prek izpogajanih partnerstev z dobavitelji.

Komisija je pripravljena ustanoviti **projektno skupino za skupne nakupe plina na ravni EU**. Projektna skupina bi z združevanjem povpraševanja olajšala in okrepila mednarodno navezovanje stikov EU z dobavitelji UZP in plina, da bi zagotovila njun uvoz po ugodnih cenah pred naslednjo zimo. EU lahko v bližnji prihodnosti zagotovi učinkovitejšo oskrbo z UZP, plinom in vodikom po dostopnih cenah iz tretjih držav, če z njimi sodeluje na dolgi rok

in vzpostavi dolgoročna partnerstva za plin iz obnovljivih virov, ki bodo tudi podlaga za prihodnji uvoz vodika.

Projektna skupina bo tako pripravila podlago za **energetska partnerstva** s ključnimi dobavitelji UZP, plina in vodika v Sredozemlju, v Afriki, pa tudi na Bližnjem vzhodu in v ZDA.

Projektno skupino bi podpirali predstavniki držav članic v usmerjevalnem odboru. Skupna pogajalska skupina, ki bi jo vodila Komisija, bi vodila pogovore z dobavitelji plina. Oprla bi se na izkušnje, pridobljene med pandemijo COVID-19, ko je bilo ukrepanje na ravni EU ključnega pomena za zagotovitev zadostne oskrbe s cepivi za vse.

Projektna skupina bi spodbujala tudi učinkovito uporabo plinske infrastrukture EU, zlasti terminalov za UZP, pa tudi skladišč in plinovodov.

Zadostne zaloge plina bodo evropske odjemalce do neke mere zaščitile pred tveganjem pomanjkanja in morebitnimi motnjami v oskrbi, saj bodo zagotovile določeno stabilnost. Zato Komisija predlaga skupno in strateško **evropsko politiko skladiščenja plina**, ki bi se izvajala z usklajenim skupnim ukrepanjem in delitvijo bremena med 27 državami članicami EU. V naslednjih mesecih bo projektna skupina pomagala pri spodbujanju polnjenja skladišč pred zimo, pri čemer bo tesno sodelovala s koordinacijsko skupino za plin.

Potrebna so skupna prizadevanja za **optimizacijo uporabe obstoječe infrastrukture za skladiščenje**. Ukrepi za skladiščenje, ki se sprejmejo skupaj in ne posamično, preprečujejo prevelike naložbe, saj je plin prehodni vir energije, vsa nova infrastruktura pa bi morala biti dolgoročno primerna za čistejše vire energije, zlasti vodik.

Da bi zagotovila dovolj visoko raven polnjenja, je Komisija pripravila **zakonodajni predlog o shranjevanju energije**, katerega namen je zagotoviti, da se obstoječa infrastruktura za skladiščenje **do 1. novembra vsako leto napolni do najmanj 90 % zmogljivosti**; ta cilj je mogoče sčasoma prilagoditi, če se spremenijo gospodarske in geopolitične razmere ter zanesljivost oskrbe z energijo. Ob upoštevanju posebnih razmer v letošnjem letu bosta določena nižji cilj 80 % in prožna pot za zagotovitev nemotenega postopnega uvajanja. Države članice bi morale že pred sprejetjem zakonodajnega predloga sprejeti ukrepe za zagotovitev ustreznega polnjenja skladišč za naslednjo zimo.

Solidarnost je temeljnega pomena. Skupno skladiščenje plina je zavarovanje, ki koristi vsem in h kateremu bi morali vsi pošteno prispevati. Zato bi morale države članice brez skladiščenja prispevati k ravnem polnjenja skladišč v drugih državah članicah, v zameno pa bi imele zagotovljeno večjo zanesljivost oskrbe. Mehanizem za porazdelitev bremena, vključen v predlog, zagotavlja pravično porazdelitev stroškov zanesljivosti oskrbe med vse države članice, saj imajo zahvaljujoč energetskega trgu EU vse koristi od manjšega tveganja motenj v oskrbi, ne glede na to, kje v EU se nahaja skladišče. Ta mehanizem temelji na solidarnostnih sporazumih, ki bi jih bilo treba skleniti nemudoma, da bi omogočili učinkovito izmenjavo plina v primeru izrednih razmer, kot je bilo predlagano decembra 2021⁹. Enako pomembna sta preglednost in spremljanje napredka pri doseganju cilja glede ravnega polnjenja.

⁹ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o notranjih trgih plinov iz obnovljivih virov, zemeljskega plina in vodika (prenovitev), COM(2021) 804 final, (15.12.2021).

Koordinacijska skupina za plin bo spremljala napredek pri doseganju cilja skladiščenja in po potrebi razmislila o ustreznih ukrepih za ohranjanje prizadevanj za polnjenje skladišč.

Ker je infrastruktura za skladiščenje plina ključna za varnost EU, se bo s **certificiranjem** upravljavcev skladišč zagotovila potrebna varovalka pred tveganji za zanesljivost oskrbe, povezanimi z lastništvom s strani operaterjev iz tretjih držav.

ZAKLJUČKI

Možnosti za obvladovanje vpliva višjih cen energije na naše državljane in podjetja, predstavljene v tem dokumentu, zajemajo izredne interventne ukrepe za omejitev rasti cen energije, ki pa ne bi smeli ogroziti dolgoročnih ciljev zelenega dogovora ali delovanja enotnega trga. Nobena od možnosti ni čarobna rešitev, vse imajo prednosti in pomanjkljivosti.

Nujno je treba omejiti rast cen energije in zagotoviti ustrezno oskrbo s plinom za naslednjo zimo in naprej. Najboljša možnost je, da EU-27 deluje skupaj z usklajenim pristopom, da bi prihranili stroške in izkoristili vzvod naše skupne moči.

Da bi se izognili odvisnosti, srednjeročno potrebujemo več strukturnih rešitev, vključno s povezovalnimi vodi za popolno povezanost trga energije, veliko več energije iz obnovljivih virov ter ukrepe za energijsko učinkovitost in diverzifikacijo oskrbe. Načrt REPowerEU bo pospešil uvajanje ukrepov na vseh teh področjih. Komisija bo podroben **načrt REPowerEU predstavila maja**. V zvezi s tem je Komisija tudi pripravljena predlagati načrt varčevanja z energijo na ravni Unije.

Z uvedbo načrta REPowerEU je treba regulativni okvir EU prilagoditi znatno večjemu deležu energije iz obnovljivih virov v mešanici energijskih virov v skladu z ambicioznimi cilji EU glede razogljičenja. Komisija bo do maja ocenila možnosti za **optimizacijo zasnove trga električne energije**. Pri tem bo upoštevala končno oceno Agencije Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER) o prednostih in pomanjkljivostih zasnove trga električne energije v EU ter druge prispevke o delovanju trga električne energije¹⁰.

Pospeševanje uporabe obnovljivih virov energije in spodbujanje učinkovitejše porabe energije bosta skupaj z evropsko politiko shranjevanja in diverzifikacijo oskrbe z bolj usklajenim sodelovanjem z zanesljivimi dobavitelji sčasoma privedla do strukturnih rešitev za zagotovitev dostopa do cenovno dostopne energije.

Možnosti in predlogi, predstavljeni v tem dokumentu, vse države članic pozivajo, naj izkoristijo največjo moč Evrope: enotnost in solidarnost.

Voditelji in voditeljice naj na zasedanju Evropskega sveta marca 2022 zagotovijo usmeritev za nadaljevanje dela na ravni Komisije in na zakonodajni ravni, da bi zagotovili zanesljivost oskrbe in dostopne cene energije zdaj, za naslednjo zimo in naprej.

¹⁰ . Nekateri elementi predvidenih možnosti za kratkoročne intervencije, kot sta nabava novih zmogljivosti z dvosmernimi pogodbami na razliko ali uporaba agregatorskega modela, bi lahko pomagali utreti pot prihodnjim spremembam dolgoročne zasnove evropskega trga, zaščitili potrošnike pred veliko nestanovitnostjo cen v prihodnosti in povečali odpornost evropskega trga energije.