

**BILJEŠKA OPĆE UPRAVE ZA ENERGIJU I TRANSPORT U
SVEZI DIREKTIVE 2003/54/EZ-a I 2003/55/EZ-a O
UNUTARNJEM TRŽIŠTU
ELEKTRIČNE ENERGIJE I PRIRODNOG PLINA**

OVAJ DOKUMENT NE OBVEZUJE KOMISIJU

ODREDBE O SIGURNOSTI PRIGODOM OPSKRBE PLINOM

16. siječnja 2004.

1. UVOD

Dana, 26. lipnja 2003. usvojena je 2. Direktiva (Direktiva 2003/5/EZ-a) unutarnjeg tržišta plina (UTP). Nova direktiva, koju države članice primjenjuju najkasnije do 1. srpnja 2004. sadrži brojne odredbe u pogledu sigurnosti prilikom opskrbe plinom. Neke su od njih već sadržane u prvoj direktivi, dok su druge nove, a treće se utvrđuju. Cilj je ove bilješke omogućiti određeno usmjerenje razumijevanju i tumačenju mjera 2. Direktive UTP-a u pogledu sigurnosti prilikom opskrbe.

Sukladno članku 2, stavku 32. Direktive 2003/55/EZ-a, "sigurnost" znači i sigurnost opskrbe prirodnim plinom i tehničku sigurnost.

Odredbe o sigurnosti prilikom opskrbe sadržane u 2. Direktivi unutarnjeg tržišta plina promatraju se u kontekstu šest različitih aspekata koje ćemo razraditi u ovoj napomeni.

1. Obveze javne službe (OJS), koje bi mogle pokriti sigurnost prilikom opskrbe, tj. obveze sigurnosti prilikom opskrbe mogu se utvrditi u okviru obveza javne službe. Nadalje, vezano za sigurnost prilikom opskrbe može se uvesti dugoročno planiranje.
2. Obveze praćenja i izvješćivanja Komisije i država članica.
3. Sigurnost prilikom opskrbe u odnosu na pristup trećih osoba (PTO) uzvodnim plinovodima.
4. Sigurnost prilikom opskrbe je razlog za odobrenje izuzeća od PTO pravila novoj vodećoj infrastrukturi plina.
5. Sigurnost prilikom opskrbe je razlog odbijanja pristupa mreži ukoliko su obveze o sigurnosti prilikom opskrbe dio OJS-a ili definirane kao OJS.
 6. Naposljetku, pri odlučivanju o određenim odstupanjima u pogledu obveza plaćanja treba uzeti u obzir potrebu da se zajamči sigurnost prilikom opskrbe.

Svaki od ovih aspekata sigurnosti, prilikom opskrbe kakav je sadržan u Direktivi, objašnjen je niže.

2. SIGURNOST PRIGODOM OPSKRBE KAO OBVEZE JAVNE SLUŽBE

Poseban dokument daje analizu i tumačenje obveza javne službe koje su sadržane u 2. Direktivi unutarnjeg tržišta plina. Slijedi obrada specifičnih pitanja vezanih uz sigurnost prilikom opskrbe plinom.

Sukladno članku 3, stavku 2,

2. države članice u općem ekonomskom interesu, mogu poduzećima prirodnog plina nametnuti obveze javne službe koje se odnose na sigurnost, uključujući i sigurnost prilikom opskrbe... Takve su obveze jasno definirane, transparentne, nediskriminirajuće i provjerljive. U pogledu sigurnosti prilikom opskrbe te zadovoljenja ekoloških ciljeva, uključujući učinkovitost energije, države članice mogu uvesti provedbu dugoročnog planiranja, uzimajući u obzir mogućnost da treće osobe zatraže pristup sustavu;

...

4. države članice provode odgovarajuće mjere kako bi ostvarile ciljeve društvene i ekonomske kohezije, zaštite okoliša, što može obuhvaćati sredstva za borbu protiv klimatskih promjena te sigurnost prilikom opskrbe. Takve mjere mogu obuhvaćati prikladne ekonomske poticaje, koristeći pri tom, gdje je to primjereno, sva postojeća nacionalna sredstva i sredstva Zajednice, a za održavanje i izgradnju neophodne infrastrukturne mreže, uključujući i mogućnost međusobnog povezivanja.

Čineći to, države članice, moraju u cijelosti poštivati relevantne odredbe Ugovora, a osobito članak 86. koji, između ostalog, određuje da:

"poduzeća kojima je povjerenje izvršenje usluga od općeg ekonomskog interesa... podliježu pravilima ovog Ugovora, osobito pravilima o tržišnom natjecanju, u onoj mjeri, u kojoj primjena tih pravila ne priječi izvedbu, bilo zakonski bilo činjenično, određenih zadataka koji su im dodijeljeni."¹

To znači da primjena takvih pravila, osobito pravila o tržišnom natjecanju, ne mora nužno spriječiti poduzeća, kojih se to tiče, u obavljanju odgovarajućih zadataka. Do sada je obavljanje usluga od općeg ekonomskog interesa imalo prvenstvo nad pravilima o tržišnom natjecanju. Međutim, 2. rečenica članka 86, stavka 2. EZ-a ograničava izuzeće od primjene takvih pravila u toliko što;

"na razvoj trgovine ne smije se utjecati u opsegu koji bi bio protivan interesima Zajednice".

¹ Članak 86, stavak 2, rečenica 1. EZ-a

Posljedica toga, je ograničenje izuzeća poduzeća koja vrše obveze javne službe od određenih pravila predviđenih Ugovorom, osobito pravila o tržišnom natjecanju te u pogledu razvoja trgovine, u mjeri u kojoj su protiv interesa Zajednice.

Kako bi se razumio pojam "interesi zajednice", proučit ćemo članak 3, stavak 5. koji kaže:

"interesi Zajednice obuhvaćaju, inter alia, tržišno natjecanje s obzirom na podobne korisnike sukladno ovoj Direktivi i članku 86. Ugovora".

Iz toga proizlazi da tržišno natjecanje s obzirom na podobne korisnike jasno definira interese Zajednice u smislu članka 86. Ugovora EU.

Nadalje, važno je primijetiti da bi sukladno prevladavajućem tumačenju članka 86. EZ-a, a osobito članka 86, stavka 2. EZ-a, Komisija koja razmatra slučaj po slučaju, te u svjetlu specifičnih okolnosti, pojam "interesi Zajednice" definirala u odnosu na njegovu bit i sadržaj². Također treba istaknuti da se na članak 86, stavak 2. EZ-a može pozvati jedino *"do one mjere u kojoj je izvođenje određenog zadatka dodijeljenog (nekome) poduzeću osigurano jedino kroz odobrenje takvih (posebnih ili isključivih) prava"*³.

Cjelokupan predmet Direktive UTP-a je dopuna unutarnjeg tržišta, koje zahtijeva uvođenje i poticanje tržišnog natjecanja među tržišnim sudionicima. Ovu procjenu podupiru uvodne izjave 1. do 4. koje stvaranje unutarnjeg tržišta plina stavljaju u kontekst Lisabonske strategije koju je uspostavilo Europsko vijeće s ciljem postignuća unutarnjeg tržišta koje je u cijelosti operativno. Nadalje, uvodna izjava 30. eksplicitno određuje cilj direktive, to jest "stvaranje unutarnjeg tržišta plina koje je u cijelosti operativno, u kojem prevladava pošteno tržišno natjecanje".

U odnosu na već izneseno, važno je da dopuna unutarnjeg tržišta energije koja uključuje tržišno natjecanje i razvoj trgovine u skladu s Ugovorom ne smije biti onemogućena niti na nju na bilo koji način smije negativno utjecati sadržaj te direktive. Dakle, očigledno je da utjecaj primjene obveza sigurnosti prilikom opskrbe, koje su definirane kao OJS, na razvoj trgovine i tržišnog natjecanja mora biti sveden na najmanju moguću mjeru. Možemo zaključiti da je tome tako, ako i sve dok ne postoji nikakvo alternativno prihvatljivo i ekonomski opravdano rješenje.

Nasuprot električnoj energiji, opskrba plinom ne može se smatrati općom uslugom. Ukoliko država članica ipak odluči OJS-om obuhvatiti sve ili neki segment korisnika, te OJS nikako ne smije negativno utjecati na trgovinu i posljedično na razvoj tržišnog natjecanja, utoliko što se ovaj OJS također tiče korisnika za koje se ne može smatrati da se oslanjaju isključivo na plin. Drugim riječima, kad se plin iz ekonomskih i opravdanih razloga može zamijeniti nekim alternativnim gorivom, OJS ne bi smio postavljati nikakva ograničenja tržišnom natjecanju.

² Buendia, Sierra, José Luis, Isključiva prava i državni monopoli pod zakonom EZ-a: članak 86. (nekadašnji članak 90.) Ugovora EZ-a, sa španjolskog preveo Andrew Read, Oxford 1999, str. 341. ss

³ Sud EZ-a – TNT Traco, izvješća Suda EZ-a 2001, 4109, uvodna izjava 52.

U načelu, OJS koji se odnosi na sigurnost prilikom opskrbe treba u svakom slučaju biti ograničen na korisnike koji nisu u mogućnosti koristiti neko alternativno gorivo ili one kojima nije na raspolaganju vlastito sredstvo sigurnosti prilikom opskrbe. Važno je naglasiti da se čak i u takvim slučajevima tržišno natjecanje smije ograničiti samo u najmanjoj mogućoj mjeri. Zbog usklađivanja, bilo da je riječ o konkretnoj mjeri ili normi pod okriljem OJS-a, da bi sigurnost prilikom opskrbe bila primjerena, slične ili odgovarajuće mjere koje se koriste u drugim zemljama članicama mogu poslužiti kao preporuka.

3. OBVEZE PRAĆENJA I IZVJEŠĆIVANJA KOMISIJE I DRŽAVA ČLANICA

Relevantne odredbe Direktive

Članak 5.

Praćenje sigurnosti prilikom opskrbe

Države članice osiguravaju i praćenje pitanja sigurnosti prilikom opskrbe. Kad države članice to smatraju prikladnim, one ovaj zadatak mogu prenijeti na regulatorne službe na koje se odnosi članak 25, stavak 1. Ovo praćenje osobito mora obuhvatiti ravnotežu između ponude i potražnje na nacionalnom tržištu, stupanj očekivane buduće potražnje i raspoloživog isporučivanja, predviđajući dodatni kapacitet u planiranju ili izgradnji, te kvalitetu i stupanj održavanja mreža, kao i mjere koje pokrivaju najvišu točku potražnje i rješavati manjak jednog ili više dobavljača. Nadležna tijela najmanje jednom godišnje, do 31. srpnja, objavljuju izvješće koje u glavnim crtama izlaže rezultate praćenja ovih pitanja, kao i sve poduzete ili predviđene mjere za rješavanje istih, te odmah prosljeđuju izvješće Komisiji.

Članak 31.

Izvješćivanje

1. Komisija nadgleda i preispituje primjenu ove Direktive, te Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće o cjelokupnom napretku prije isteka prve godine počevši od stupanja na snagu ove Direktive, a zatim jednom godišnje. Izvješće obuhvaća:

...

d) razmatranje pitanja koja se tiču stupnja kapaciteta sustava i sigurnosti prilikom opskrbe prirodnim plinom u Zajednici, a osobito postojeće i planirane ravnoteže između potražnje i ponude, uzimajući u obzir fizički kapacitet za razmjenu između pojedinih prostornih područja i unapređenje skladištenja (uključujući i pitanje razmjernosti tržišne uredbe na ovom području);

e) posebnu pažnju posvećenu mjerama koje države članice poduzimaju kako bi pokrile najvišu točku potražnje i riješile manjak jednog ili više dobavljača.

Detaljnije obavijesti o prikladnoj strukturi i potrebnim podacima uslijedit će naknadno.

4. SIGURNOST PRIGODOM OPSKRBE U ODNOSU NA PRISTUP TREĆE OSOBE UZVODNIM PLINOVODIMA

Relevantne odredbe Direktive

Članak 20.

Pristup mrežama uzvodnog plinovoda

...

2. Pristup na koji se odnosi stavak 1. propisan je na način koji je utvrdila država članica u skladu s relevantnim pravnim instrumentima. Država članica mora primijeniti ciljeve poštenog i otvorenog pristupa, a za postizanje tržišnog natjecanja prirodnog plina i izbjegavanje zlouporabe vladajućeg položaja uzimajući u obzir sigurnost i pravilnost isporučivanja, kapacitet koji je ili može lako biti dostupan i zaštitu okoliša...

U skladu s člankom 20, stavak 2. države članice koje posjeduju uzvodne mreže moraju uzeti u obzir sigurnost prilikom opskrbe pri oblikovanju pristupnog režima uzvodnim mrežama. To se može odnositi na određene zahtjeve kapaciteta koji se mogu nametnuti operatoru uzvodnih plinovoda, tj. da se nabavi nužan kapacitet koji bi zadovoljio potražnju pod određenim uvjetima. Međutim, važno je da te sigurnosne obveze prilikom opskrbe ne znače trajno uskraćivanje tržištu dijela kapaciteta uzvodnih plinovoda. Naprotiv, kapacitet mora biti ponuđen u vremenskim intervalima koji mogu biti prekinuti prema jasno definiranim kriterijima prekida.

5. SIGURNOST PRIGODOM OPSKRBE JE RAZLOG ZA ODOBRENJE IZUZEĆA OD PTO PRAVILA NOVOJ VODEĆOJ INFRASTRUKTURI PLINA

Relevantne odredbe Direktive

Članak 22.

Nova infrastruktura

1) Vodeće nove infrastrukture plina, tj. povezaivači između država članica, TPP-a i skladišnih objekata mogu, na zahtjev, biti izuzeti od odredbi iz članaka 18, 19, 20. i 25, stavaka 2, 3. i 4. pod sljedećim uvjetima:

a) ulaganje mora povećati tržišno natjecanje u opskrbi plinom i povećati sigurnost prilikom opskrbe;

...

2) stavak 1. primjenjuje se također na značajno povećanje kapaciteta u postojećim infrastrukturama te na mijenjanje takvih infrastruktura, što omogućuje razvoj novih izvora opskrbe plinom.

Članak 22, stavak 1, alineja a) može doprinijeti utvrđivanju iznimke od određenih pravila UTP Direktive, uključujući pristup treće osobe vodećim novim infrastrukturama plina, ukoliko ulaganje "povećava sigurnost prilikom opskrbe".

Članak 22, stavak 1. određuje vodeću novu infrastrukturu kao

1. povezivače između država članica,
2. TPP objekte i
3. skladišne objekte.

Ad 1. Pojam "povezivač" članak 2, stavak 17. definira se kao

"prijenosna linija koja prelazi ili premošćuje granicu između država članica s jedinim ciljem povezivanja nacionalnih prijenosnih sustava tih država članica".

Diverzifikacija ruta opskrbe i izvora opskrbe predstavlja važno sredstvo povećanja sigurnosti prilikom dostave⁴. Stoga, povezivač, definiran u članku 2, stavku 17. može doprinijeti sigurnosti prilikom opskrbe utoliko, što na tržištu barem jedne od država članica o kojima je riječ, može prouzročiti nove izvore opskrbe i/ili diverzificirati rute opskrbe barem jedne od država članica o kojima je riječ.

Podložan detaljnijoj analizi koja razmatra slučaj po slučaj, novi će povezivač u principu vjerojatno zadovoljiti kriterij sigurnosti prilikom opskrbe sadržan u članku 22, stavak 1. alineja a). Međutim, važno je primijetiti da povećanje tržišnog natjecanja (iako o tome ovdje nije riječ) mora biti ravnopravno u ovom kontekstu (vidi dokument "Obrada nove infrastrukture i drugih instrumenata"*).

Ad 2. Izgradnja novih TPP objekata u pravilu povećava cjelokupnu bazu opskrbe tržišta. Oni mogu biti namijenjeni novim izvorima opskrbe, šireći time opskrbni portfelj tržišta o kojem je riječ. Oba aspekta mogu doprinijeti povećanju sigurnosti prilikom opskrbe⁵. Posljedično, može se pretpostaviti da bi novi TPP objekti mogli zadovoljiti kriterij podobnosti opskrbe sadržan u članku 22, stavku 1, točki (a). Ovdje je važno istaknuti da također treba uzeti u obzir povećanje tržišnog natjecanja.

Ad 3. Skladišni su objekti osobito važni instrumenti u pogledu sigurnosti opskrbe. Postoje različite vrste skladišnih objekata koje imaju različite namjene, što ovisi o njihovoj veličini i osobinama kapaciteta (kapacitet punjenja i pražnjenja, radni volumen itd.). Potreba da se uzmu u obzir aspekti tržišnog natjecanja, također se primjenjuje na skladišne objekte kao i na druge vrste nove vodeće infrastrukture.

Članak 22, stavak 2. proširuje izuzeće odredbe iz stavka 1. na:

⁴ Ovo također potvrđuje Zelena knjiga Komisije: "Prema strategiji sigurnosti prilikom opskrbe energijom", (naslov izvornika: "Towards a strategy for security of energy supplies", op. prev.).

⁵ Naslov izvornika: "Treatment of new infrastructure and other instruments", op. prev.

⁵ Međutim, zbog specifičnih zahtjeva TPP-a u pogledu kvalitete, ne može se smatrati da će svaki TPP izvor moći pristati na svaki TPP terminal za ponovno punjenje plinom ukoliko neophodni tehnički objekti nisu na raspolaganju.

- značajna povećanja kapaciteta postojeće infrastrukture, te
- mijenjanje takvih infrastrukture koje omogućuju razvitak novih izvora opskrbe plinom.

Ova proširenja izuzeća moraju udovoljiti istim kriterijima koji se spominju u članku 22, stavku 1, a detaljno su objašnjeni u dokumentu "Primjenjivanje izuzeća od zakonski uređenog pristupa treće osobe novoj infrastrukturi plina i električne energije".*

6. SIGURNOST PRIGODOM OPSKRBE JE RAZLOG ODBIJANJU PRISTUPA MREŽI UKOLIKO SU OBVEZE O SIGURNOSTI PRIGODOM OPSKRBE DIO OBVEZA JAVNE SLUŽBE ILI SU DEFINIRANE KAO OBVEZE JAVNE SLUŽBE

Relevantne odredbe Direktive

Članak 21.

Odbijanje pristupa

(1) Poduzeća prirodnog plina mogu odbiti pristup sustavu na temelju nedostatnog kapaciteta ili gdje bi ih pristup sustavu spriječio u izvršavanju obveza javne službe na koje se odnosi članak 3, stavak 2, a koje su im dodijeljene, ili na temelju ozbiljnih ekonomskih i financijskih poteškoća s kupoprodajnim ugovorima s obzirom na kriterije i postupke utvrđene u članku 27. i na alternativu koju je izabrala država članica u skladu sa stavkom 1. tog članka. Iznosimo razloge koji mogu poslužiti kao uredan dokaz.

Članak 21, stavak 1. iznosi pravo da odbije pristup sustavu gdje bi pristup spriječio poduzeća prirodnog plina u izvršavanju obveza javne službe koje su im nametnute. U onoj mjeri u kojoj se OJS tiču sigurnosti prilikom opskrbe, ne smije se dopustiti da odbijanje pristupa prijeđe granicu nužnog za zadovoljenje razmjernih i opravdanih normi sigurnosti prilikom opskrbe koje su opće priznate u cijeloj europskoj industriji plina.

Treba ponovno istaknuti da se jasna i transparentna definicija OJS-a o sigurnosti prilikom opskrbe, kako je određeno člankom 3, stavkom 2, smatra prijeko potrebnim preduvjetom za odbijanje pristupa sustavu temeljem OJS-a. Ako OJS-i o sigurnosti prilikom opskrbe nisu u skladu sa zahtjevima članka 3, stavka 2, ne mogu biti temelj za odbijanje pristupa sustavu.

Do sada, Komisija nije upoznata s nijednim zahtjevom za odbijanje pristupa zbog OJS-a vezano za sigurnost prilikom opskrbe.

Pristup mreži predstavlja jezgru Direktiva UTP-a. *Zbog tog razloga, kriteriji za odbijanje pristupa sustavu temeljem sigurnosti prilikom opskrbe moraju se primjenjivati ograničavajuće.*

Kao što zahtijeva posljednja rečenica članka 21, stavka 1, "iznosimo razloge koji mogu poslužiti kao uredan dokaz". Bilo koja OJS o sigurnosti prilikom opskrbe koja zahtijeva neko ukidanje mora se temeljiti barem na jasnom dokazu da nije dostupna nijedna opravdana i

* Naslov izvornika: "Applications of Exemptions from Regulated Third party Access for new gas and electricity infrastructure", op. prev.

ekonomski ostvariva alternativa, tj. da bi odobrenje pristupa mreži to zbiljski činilo nemogućim u smislu zadovoljenja OJS-a koje se nameću poduzećima prirodnog plina.

Zahtjevi i obveze sigurnosti prilikom opskrbe ne smiju prelaziti ono što se smatra nužnim i primjerenim, uključujući i usklađivanje sa zahtjevima o sigurnosti prilikom opskrbe na drugim, sličnim tržištima. Države članice koje prelaze takve norme trebaju opravdati razloge, jer u protivnom mogu ne udovoljavati cjelokupnim ciljevima Direktive 2003/55/EZ-a. Nadalje, razmatranja iznesena u gornjem poglavlju 1. primjenjuju se sukladno tome.

7. POTREBA DA SE ZAJAMČI SIGURNOST PRIGODOM OPSKRBE PRI ODLUČIVANJU O ODSUPANJIMA U POGLEDU OBVEZA PLAĆANJA

Relevantne odredbe Direktive

Članak 27.

Odstupanja u pogledu obveza plaćanja

...

3. Pri odlučivanju o odstupanjima o kojima govori stavak 1, država članica ili određeno nadležno tijelo i Komisija uzimaju u obzir, posebno, sljedeće kriterije:

...

b) potrebu da se zadovolje obveze javne službe i zajamči sigurnost prilikom opskrbe.

Pri odlučivanju o odstupanju koje se temelji na ekonomskim i financijskim poteškoćama zbog obveza plaćanja koje su prihvaćene jednim ili većim brojem ugovora o kupnji plina, a na koje poduzeće prirodnog plina nailazi ili smatra da će naići, članak 27, stavak 3, točka (b), zahtijeva da određeno nadležno tijelo i Komisija uzmu u obzir, inter alia, "potrebu da se zadovolje obveze javne službe i zajamči sigurnost prilikom opskrbe".

U ovom kontekstu, treba također uputiti na poglavlje 5, gore. Međutim, dok poglavlje 5. također može biti relevantno zbog inicijative operatora sustava (mreže ili skladištenja) s nametnutim OJS-om, članak 27, stavak 3, točka (b), isključivo se odnosi na poduzeće s kupoprodajnim ugovorom (ugovor o opskrbi), zbog čega može naići na ozbiljne ekonomske i financijske poteškoće. Posljedično, ovo poduzeće može od svog matičnog poduzeća (Mother Company) zatražiti da naredi relevantnom operatoru sustava da odbije pristup zbog "ozbiljnih ekonomskih i financijskih poteškoća s kupoprodajnim ugovorima", pri suočenju operatora s opskrbnom moći matičnog poduzeća.