

Posebno poročilo

Zanesljivost oskrbe s plinom v EU

Okvir EU je državam članicam pomagal pri odzivanju na krizo, vendar učinka nekaterih ukrepov za odzivanje na krize ni mogoče dokazati



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

| | Odstavek |
|---|----------|
| Povzetek | I–VII |
| Uvod | 01–12 |
| Dolgoročni in kratkoročni izzivi za zanesljivost oskrbe s plinom v EU | 01–03 |
| Pravni in finančni okvir EU za zanesljivost oskrbe s plinom | 04–08 |
| Odziv EU na plinsko krizo | 09–12 |
| Obseg revizije in revizijski pristop | 13–17 |
| Opažanja | 18–69 |
| V okviru EU so bili obravnavani vsi vidiki zanesljivosti oskrbe s plinom, četudi neenako | 18–52 |
| EU še vedno razvija okvir cenovne dostopnosti za dopolnitev svojega okvira razpoložljivosti | 19–26 |
| S strukturo zanesljivosti oskrbe, vzpostavljeno z Uredbo (EU) 2017/1938, se je spodbujalo sodelovanje med državami članicami, vendar niso bili doseženi nekateri ključni končni rezultati | 27–44 |
| Izbira projektov skupnega interesa je bila zapletena, njihovi izidi pa niso jasni | 45–50 |
| Pomanjkanje napredka pri zajemanju, uporabi in shranjevanju ogljika je lahko izziv za dolgoročno zanesljivost oskrbe | 51–52 |
| Z ukrepi EU za odzivanje na krize je bil trgu dan jasen signal, vendar pogosto ni mogoče dokazati, da so bili njihovi zastavljeni cilji doseženi | 53–69 |
| 15-odstotno zmanjšanje povpraševanja po plinu zaradi ukrepov držav članic ter visokih cen in tople zime | 54–56 |
| Obveznost glede napolnjenosti skladišč plina po celotni EU je bila izpolnjena v skladu s prejšnjo prakso, s čimer je bila dosežena večja gotovost | 57–59 |
| Obstajajo tveganja, povezana z morebitno aktivacijo zamejene cene plina | 60–61 |
| Mehanizem AggregateEU je na trgu vzbudil zanimanje, vendar za zaključek, da je koristen, ni dovolj podatkov | 62–66 |

Pri mednarodnem sodelovanju so bila posredovana močna sporočila, vendar je le malo možnosti za doseganje zastavljenih ciljev Komisije 67–69

Zaključki in priporočila 70–77

Prilogi

Priloga I – Financiranje iz instrumenta IPE za gradnjo projektov skupnega interesa

Priloga II – Zemljevid projektov skupnega interesa na področju plina, ki so prejeli sredstva instrumenta IPE za gradnjo

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Komisije

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I Mednarodna agencija za energijo opredeljuje energetska varnost kot neprekinjeno razpoložljivost virov energije po dostopni ceni. Za zanesljivost oskrbe s plinom v EU si skupaj prizadevajo plinska podjetja, države članice in Komisija. Glede na to, da EU več kot 80 % zemeljskega plina uvozi, je zanesljiva oskrba s plinom ključnega pomena za dobro počutje državljanov EU in njeno blaginjo. Zaradi hitrega opuščanja uvoza plina iz Rusije, ki je v letu pred rusko invazijo na Ukrajino (2021) pomenil 45 % vsega uvoza plina v EU, je nastala kriza v oskrbi, ki je povzročila krizo cenovne dostopnosti.

II V tem poročilu Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) preučuje, ali so bili okvir politike in ukrepi EU za zanesljivost oskrbe s plinom uspešni. V njem pregleda tudi okvir EU pred krizo in odzive EU nanjo. Sodišče je to temo izbralo zaradi zelo velike odvisnosti EU od uvoženega plina in zato, ker takšnega izziva za zanesljivost oskrbe, s kakršnim se EU sooča od začetka leta 2022, še ni bilo. Ugotovitve Sodišča lahko prispevajo tako k nadaljnjemu razvoju okvira za zanesljivost oskrbe EU s plinom v obdobju, ko poskuša EU opustiti uvoz ruskega plina, kot tudi k prizadevanjem EU za doseg podnebne nevtralnosti do leta 2050.

III Splošna ugotovitev Sodišča je, da je bila z okvirom EU sicer obravnavana zanesljivost oskrbe s plinom, četudi neenako, vendar pogosto ni mogoče dokazati, ali so bili doseženi cilji odzivanja na krize. Sodišče je ugotovilo, da so nekateri dolgoletni ukrepi EU prispevali k zanesljivi oskrbi z zemeljskim plinom, zlasti med krizo, in spodbujali sodelovanje med državami članicami. Vendar se s strukturo EU za zanesljivost oskrbe niso dosegli nekateri njeni ključni končni rezultati, EU pa je šele pred kratkim začela razvijati okvir cenovne dostopnosti za zanesljivost oskrbe s plinom. Učinek ukrepov, sprejetih v odziv na rusko instrumentalizacijo dobave plina, ni vedno očitno, zaradi vse večje odvisnosti EU od utekočinjenega zemeljskega plina in potrebe po razogljičenju dela porabe plina v EU pa se pojavljajo novi izzivi. Do konca leta 2023 se je EU z diverzifikacijo oskrbe uspešno odmaknila od ruskega plina in prebrodila krizo cenovne dostopnosti. Cene so se leta 2023 v povprečju stabilizirale na približno 45 EUR/MWh, kar je dvakrat toliko kot pred krizo.

IV Cilj Uredbe (EU) 2017/1938 o zanesljivosti oskrbe s plinom je okrepiti regionalno sodelovanje in solidarnost med državami članicami. V skladu z uredbo morajo države članice vsaka štiri leta poročati o preprečevanju tveganj in odzivanju nanje. Sodišče je v krogu poročanja za leto 2019 ugotovilo, da 18 držav članic ni dokončalo postopka poročanja o preventivnih načrtih in načrtih za izredne razmere, dve pa nista predložili ničesar. Obenem morajo skupine držav članic pripraviti tudi regionalne ocene tveganja. Komisija je ugotovila, da so vse regionalne ocene tveganja, ki so jih leta 2019 opravile skupine držav članic, nepopolne. Priznala je, da sta potrebna reforma in izboljšanje postopkov poročanja, velika večina držav članic pa si želi, da se poenostavijo.

V Sodišče je ugotovilo, da je sistem EU za izbiro najbolj kritičnih projektov plinske infrastrukture (tako imenovani projekti skupnega interesa) zapleten, saj vključuje tri ločene ocene, mnogo korakov in več deležnikov. Ugotovilo je tudi, da so izidi projektov nejasni, zato je težko oceniti stopnjo izvedbe projektov skupnega interesa in dodano vrednost tega, da je nek projekt projekt skupnega interesa.

VI EU je v odziv na plinsko krizo sprejela številne ukrepe za izboljšanje shranjevanja plina, zmanjšanje in združevanje povpraševanja ter preprečevanje nestanovitnosti cen. Sodišče je ugotovilo, da so nekateri ukrepi prispevali k zanesljivosti oskrbe, saj so podpirali zmanjšanje povpraševanja ali zagotavljali, da so bila skladišča plina dovolj polna. Učinka drugih ukrepov za odzivanje na krize (zamejena cena plina, združevanje povpraševanja in usklajevanje mednarodnega sodelovanja) ni mogoče dokazati.

VII Sodišče na podlagi svojih ugotovitev priporoča Komisiji, naj:

- dokonča okvir EU za cenovno dostopnost plina,
- optimizira postopek, po katerem države članice poročajo o zanesljivosti oskrbe s plinom, in pregleda strukturo regionalnega sodelovanja,
- izboljša transparentnost izvajanja projektov skupnega interesa.

Uvod

Dolgoročni in kratkoročni izzivi za zanesljivost oskrbe s plinom v EU

01 Sodišče je za to poročilo uporabilo opredelitev energetske varnosti, ki jo Mednarodna agencija za energijo uporablja v svojem pristopu k zanesljivosti oskrbe s plinom: neprekinjena razpoložljivost virov energije po dostopni ceni¹. Mednarodna agencija za energijo razlikuje med dolgoročno in kratkoročno energetsko varnostjo. Prva se nanaša na pravočasne naložbe za zagotovitev oskrbe z energijo v skladu z gospodarskim razvojem in okoljskimi potrebami, medtem ko je druga osredotočena na sposobnost energetskih sistemov, da se odzovejo na pretrese na strani ponudbe. Podnebna razsežnost zanesljivosti oskrbe z zemeljskim plinom (v nadaljnjem besedilu: plin) postaja vse pomembnejša, saj si EU prizadeva za postopno opuščanje fosilnih goriv ali zmanjšanje emisij iz teh goriv z zajemanjem, uporabo in shranjevanjem ogljika (CCUS), da bi do leta 2050 dosegla podnebno nevtralnost².

02 Leta 2021, ki je bilo zadnje leto pred rusko invazijo na Ukrajino in posledično plinsko krizo, je EU potrošila 421 milijard kubičnih metrov (m³) plina, kar pomeni 24 % energije EU, čeprav so bile po EU velike razlike (glej [slika 1](#)). Istega leta je bilo 21 % električne energije in 38 % toplotne energije v EU (gospodinjstva in industrija) proizvedenih iz plina³. Tudi ob upoštevanju pričakovanega zmanjšanja porabe plina zaradi podnebnih in energetskih ciljev EU za leto 2030 bo EU še vedno porabila približno 300 milijard m³ plina na leto⁴. Glede na to, da je EU leta 2021 uvozila 83 % plina, kar je povečanje s 73 % leta 2014, je zanesljiva oskrba s plinom ključnega pomena za dobro počutje državljanov EU in njeno blaginjo.

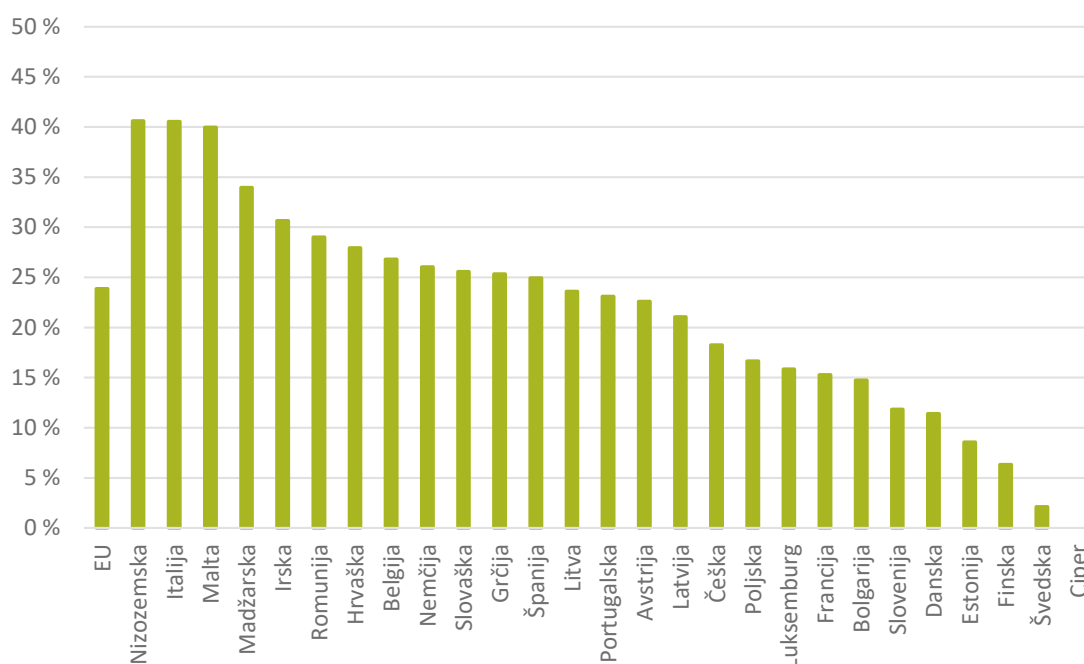
¹ *Our work on energy security*, Mednarodna agencija za energijo.

² Sporočilo Komisije z naslovom Na poti k ambicioznemu industrijskemu upravljanju ogljika za EU, COM(2024) 62.

³ *Electricity and heat statistics*, Eurostat.

⁴ Delovni dokument služb Komisije z naslovom *Implementing the RePower EU action plan: investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets*, SWD(2022) 230.

Slika 1 – Delež zemeljskega plina v povpraševanju po primarni energiji, leto 2021 (v %)



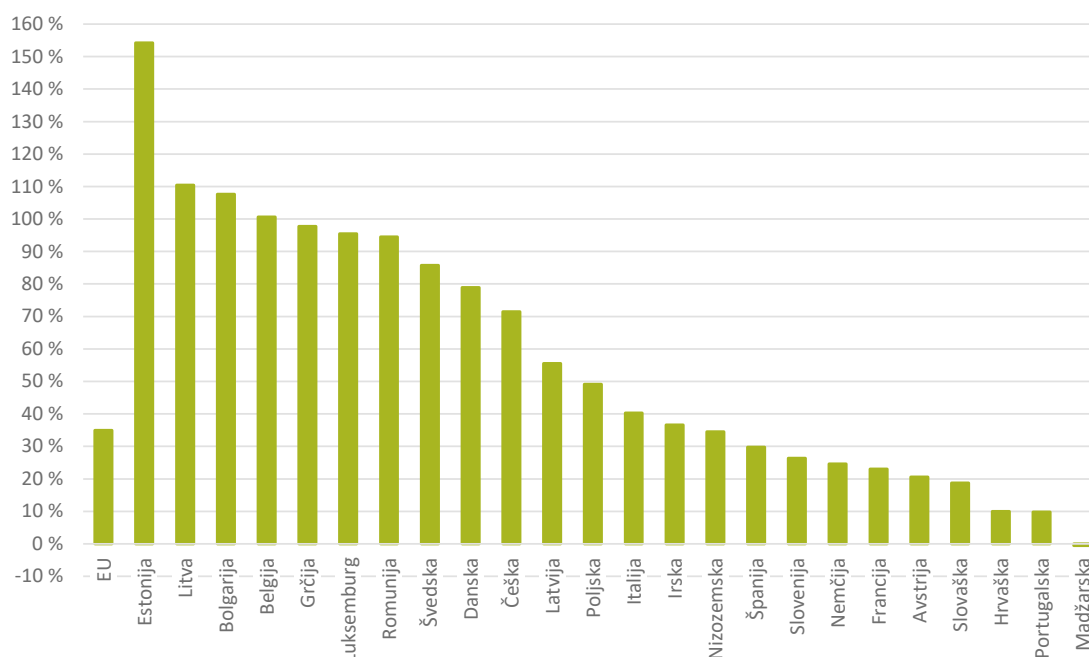
Opomba: Ciper ne uporablja zemeljskega plina.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov [Eurostata](#)

03 Hitro opuščanje uvoza plina iz Rusije, ki je leta 2021 pomenil 45 % vsega uvoza plina v EU, je povzročilo krizo v oskrbi, ta pa krizo cenovne dostopnosti (glej [slika 2](#)). Avgusta 2022 so veleprodajne cene plina dosegle najvišjo vrednost v višini 339 EUR na megavatno uro (MWh) v primerjavi z 51 EUR na MWh avgusta 2021. Ker se cene električne energije v Evropi spreminjajo vzporedno s cenami plina, je to vplivalo tudi na stroške za električno energijo. Na primer, veleprodajna cena 1 MWh električne energije je avgusta 2022 v Italiji dosegla 543 EUR (v primerjavi s 112 EUR na MWh avgusta 2021)⁵. Države članice so v odziv na krizo leta 2022 začele subvencionirati cene plina in električne energije, da bi zmanjšale učinek na gospodinjstva in podjetja. Komisija ocenjuje, da so skupni stroški subvencij za energijo v EU samo v letu 2022 znašali 390 milijard EUR.

⁵ *Average monthly electricity wholesale prices in selected countries in the EU*, Statista.

Slika 2 – Spremembe povprečnih cen zemeljskega plina za gospodinjstva v obdobju januar–junij 2022 v primerjavi z enakim obdobjem leta 2021



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata

Pravni in finančni okvir EU za zanesljivost oskrbe s plinom

04 Zagotavljanje energetske varnosti je eden od ciljev Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Vendar to ne posega v pravico držav članic, da izberejo svojo mešanico energijskih virov in vire oskrbe⁶. Pravni okvir EU o zanesljivosti oskrbe s plinom, ki je bil prvič sprejet leta 2010 po motnjah v oskrbi s plinom iz Rusije v letih 2006 in 2009, je bil revidiran leta 2017 po nezakoniti priključitvi Krima Rusiji leta 2014. V njem je določeno, da si za zanesljivost oskrbe s plinom skupaj prizadevajo plinska podjetja, države članice in Komisija.

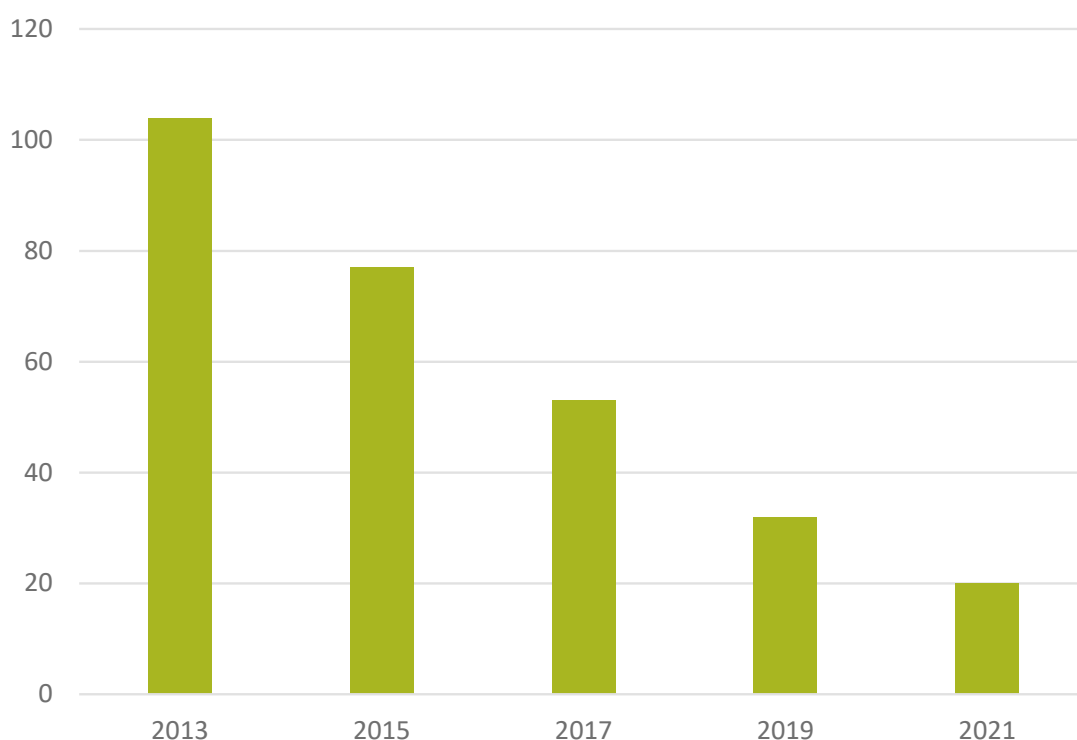
05 Cilj [Uredbe \(EU\) 2017/1938](#) o zanesljivosti oskrbe s plinom (v nadaljnjem besedilu: Uredba) je izboljšati pripravljenost in odpornost EU na motnje v oskrbi. Glavni cilji Uredbe so okrepiti regionalno sodelovanje in solidarnost med državami članicami, podpreti izboljšanje čezmejne plinske infrastrukture ter opredeliti in ublažiti tveganja z rednimi simulacijami scenarijev motenj v oskrbi s plinom in infrastrukturi na ravni EU, regionalni ravni in ravni držav članic. V Uredbi so določeni osnovni parametri za regionalno sodelovanje, in sicer z opredelitvijo „rizičnih skupin“ držav članic glede na glavne poti oskrbe s plinom v EU. Te skupine sodelujejo pri opredelitvi, oceni in, kjer je

⁶ Člen 194 PDEU.

to mogoče, zmanjševanju tveganj v zvezi z zanesljivostjo oskrbe s plinom. Pri tem si prizadevajo tudi za krepitev notranjega trga s plinom, za katerega EU meni, da je „najboljše zagotovilo za zanesljivost oskrbe s plinom po vsej Uniji“⁷.

06 Komisija je določila postopek za opredelitev in podporo projektov skupnega interesa, ki vključuje projekte plinskega omrežja z največjimi možnimi čezmejnimi koristmi za notranji trg EU s plinom. Take koristi lahko vključujejo zanesljivejšo oskrbo. Med letoma 2013 in 2021 je bil nov seznam projektov skupnega interesa sprejet vsaki dve leti (glej [slika 3](#)). Koristi za projekte na seznamu naj bi bile na primer hitrejše načrtovanje in izdajanje dovoljenj ter racionalizirani postopki okoljske presoje, da bi se pospešila izgradnja projektov. Poleg tega so bili upravičeni do financiranja iz Instrumenta za povezovanje Evrope (IPE), bodisi za študije bodisi za gradnjo⁸.

Slika 3 – Število projektov skupnega interesa na področju plina na petih seznamih projektov skupnega interesa



Vir: Agencija Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER)

⁷ Uredba (EU) 2017/1938.

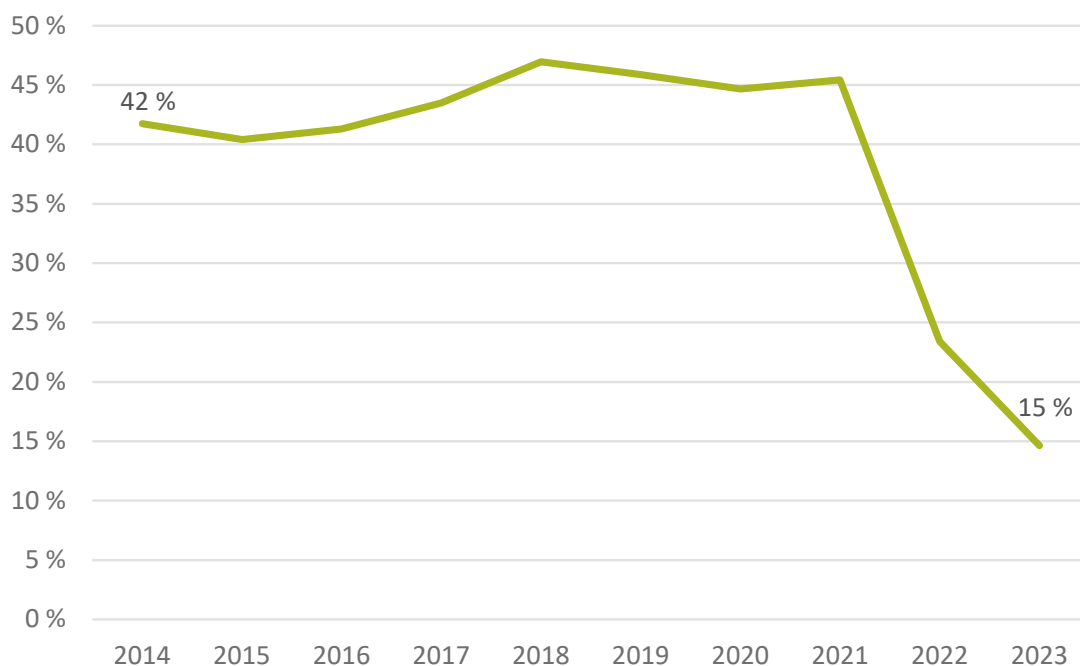
⁸ Uredba (EU) št. 347/2013 o smernicah za vseevropsko energetska infrastrukturo.

07 V obdobju 2014–2020 je bilo dodeljene skupaj 1,6 milijarde EUR sredstev instrumenta IPE za 40 projektov skupnega interesa na področju plina, od teh pa jih je 18 prejelo sredstva za gradnjo (glej *Prilogo I*). V skladu z osredotočenostjo EU na razvoj ogljično nevtralnih virov energije bosta dodatno izvedena samo še dva projekta skupnega interesa na področju plina (ki bosta Malto in Ciper povezala s plinskim omrežjem EU), vendar se postopek projektov skupnega interesa uporablja za izbiro takih projektov na področju vodika.

08 Namen Uredbe je zmanjšati tveganja, povezana z motnjami v oskrbi, tako, da mora vsaka država članica imeti izdelane načrte za 30-dnevno oskrbo zaščiteneh odjemalcev (gospodinjstev in ključnih socialnih služb) v povprečnih zimskih razmerah v primeru, da je oskrba posameznega največjega dobavitelja prekinjena. Kljub temu Svet priznava, da z okvirom za tveganje iz Uredbe ni bilo mogoče predvideti ali upoštevati dogodka takega obsega in pomena, kot je kriza, ki jo je sprožila invazija Rusije na Ukrajino⁹. Tudi države članice, ki so vključile možnost popolne prekinitve ruskega plina v svoje nacionalne ocene tveganja za leto 2018, so menile, da je tak dogodek zelo malo verjeten. Poleg tega plin, ki je na voljo po konkurenčnih cenah in v izobilju, zmanjšuje gospodarsko potrebo po naložbah v diverzifikacijo oskrbe. Trajen pomen ruskega plina za EU je prikazan na *sliki 4*.

⁹ Uredba (EU) 2022/1032 glede skladiščenja plina.

Slika 4 – Delež ruskega zemeljskega plina v uvozu plina EU v obdobju 2014–2022



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata

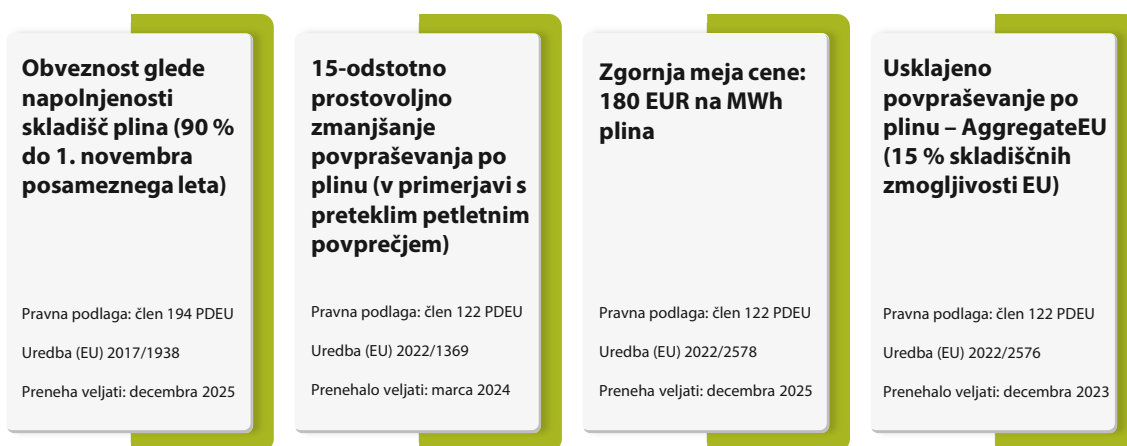
Odziv EU na plinsko krizo

09 Uredba državam članicam omogoča, da aktivirajo tri različne stopnje krize: „zgodnje opozarjanje“ (verjetno je, da se bo nek dogodek zgodil), „pripravljenost“ (prišlo je do motenj, toda trg jih uspe obvladati) in „izredne razmere“ (oskrba s plinom ne zadostuje in potrebni so netržni ukrepi). V skladu z Uredbo mora vsaka država članica izdelati načrt za izredne razmere, v katerem so določeni ukrepi, ki jih je treba sprejeti na vsaki od stopenj krize. Enajst držav članic je med februarjem in julijem 2022 razglasilo stopnjo krize „zgodnjega opozarjanja“ ter tako začelo intenzivneje spremljati oskrbo s plinom, ena od njih pa je razglasila „pripravljenost“.

10 Te razglasitve in sprejeti ukrepi bi po opredelitvi Mednarodne agencije za energijo spadali na področje kratkoročne energetske varnosti, ki se osredotoča na odpornost v kriznih razmerah. Pospremljeni so bili z okrepljenim sodelovanjem med operaterji prenosnih omrežij za plin, nacionalnimi organi in Komisijo na temu namenjenih forumih, določenih v Uredbi pred krizo. S sodelovanjem se je v težavnih okoliščinah olajšal prehod na nove vzorce čezmejnih tokov plina, ki so nastali zaradi krize (zlasti od zahoda proti vzhodu namesto v nasprotni smeri).

11 PDEU Svetu omogoča, da brez posvetovanja z Evropskim parlamentom sprejme uredbe v odziv na težave pri oskrbi z nekaterimi izdelki, zlasti energenti¹⁰. EU je spremenila Uredbo in uporabila člen 122 PDEU, da bi hitro sprejela več začasnih ukrepov v odziv na izziv, ki ga pomeni postopno opuščanje ruskega plina za celotno Unijo (glej [slika 5](#)).

Slika 5 – Glavni začasni ukrepi EU za zanesljivost oskrbe v odziv na plinsko krizo

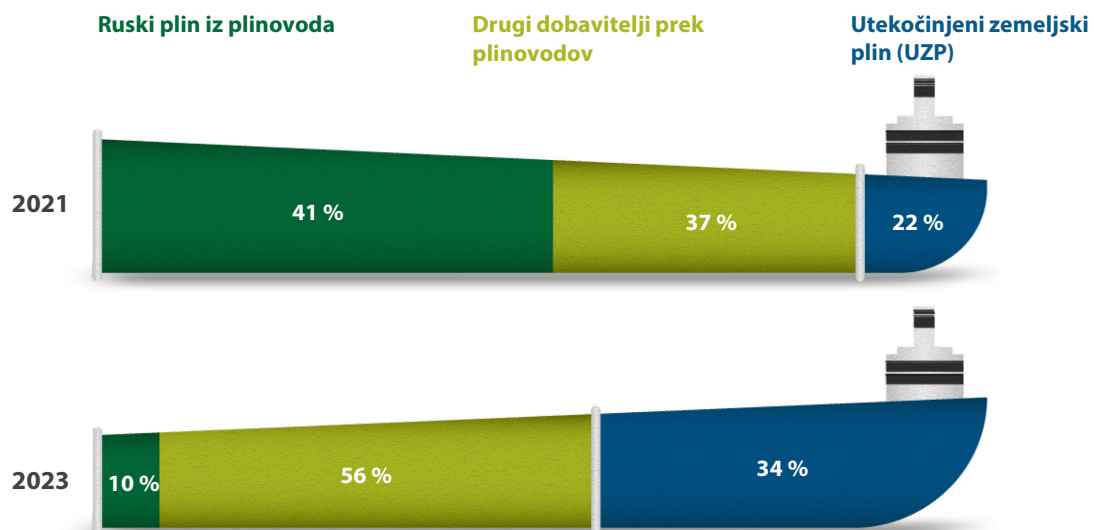


Vir: Evropsko računsko sodišče

12 Do konca leta 2023 se je EU z diverzifikacijo oskrbe uspešno odmaknila od ruskega plina (glej [slika 6](#)), cene pa so se stabilizirale, tako da so v letu 2023 v povprečju znašale približno 45 EUR/MWh (dvakrat toliko kot pred krizo), v prvem četrtletju leta 2024 pa so dosegle ravni pred krizo. Ker se EU prilagaja novim razmeram na področju zanesljivosti oskrbe, ki so nastale s krizo, se mora soočiti z novimi izzivi, povezanimi z večjo odvisnostjo od utekočinjenega zemeljskega plina (UZP) in potrebo po ukrepih za razogljičenje CCUS.

¹⁰ Člen 122 PDEU.

Slika 6 – Odvisnost EU od ruskega plina iz plinovodov: primerjava med letoma 2021 in 2023



Vir: podatki Evropskega računskega sodišča, slika na podlagi grafike Evropske komisije

Obseg revizije in revizijski pristop

13 V tem poročilu so preučeni okvir politike EU in ukrepi v podporo zanesljivosti oskrbe s plinom v EU. Sodišče je to temo izbralo zaradi pomembnosti plina v mešanici energijskih virov EU in zelo velike odvisnosti EU od uvoženega plina. Plinska kriza, ki jo je sprožila ruska invazija na Ukrajino, je pokazala, kako pomembno je zagotavljati zanesljivost oskrbe. V tem kontekstu je Sodišče preučilo, ali je EU:

- (a) vzpostavila uspešen okvir za zanesljivo oskrbo s plinom in
- (b) dosegla zastavljene cilje svojih ukrepov za odzivanje na krize.

14 Sodišče je preučilo ukrepe EU od leta 2014, ko si je Rusija nezakonito priključila Krim, zaradi česar je bila Uredba revidirana, pa do novembra 2023. Zadnje revizijsko poročilo Sodišča o zanesljivosti oskrbe je bilo objavljeno leta [2015](#).

15 Sodišče je pregledalo delo Komisije (GD ENER) in opravilo razgovore z ustreznimi organi v Nemčiji, Italiji in na Poljskem. Te tri države skupaj pomenijo približno **48 %** porabe plina v EU in se zaradi svoje geografske lege in vira oskrbe s plinom soočajo z vrsto izzivov v zvezi z zanesljivostjo oskrbe.

16 Sodišče je dokaze pridobilo z:

- o dokumentacijskimi pregledi uredb EU, smernic Komisije in dejavnosti poročanja, statističnih podatkov in ocen,
- o dokumentacijskimi pregledi in analizo poročanja vseh 27 držav članic v skladu z Uredbo (EU) 2017/1938, vključno s skupnimi ocenami tveganja, ki jih pripravijo regionalne rizične skupine, ter nacionalnimi energetske in podnebni načrti (NEPN),
- o razgovori s predstavniki Komisije in organov držav članic,
- o sistemsko analizo postopka za izbiro projektov skupnega interesa (posamezni projekti niso bili revidirani),
- o anketo med predstavniki držav članic v koordinacijski skupini za plin, ki je svetovalna skupina za usklajevanje ukrepov za zanesljivost oskrbe.

17 Rezultati te revizije so pomembni za aktualni razvoj politike EU za zanesljivost oskrbe s plinom, zlasti v okviru morebitnega pregleda Uredbe (EU) 2017/1938.

Opažanja

V okviru EU so bili obravnavani vsi vidiki zanesljivosti oskrbe s plinom, četudi neenako

18 Komisija nima uradne opredelitve zanesljivosti oskrbe. Opredelitev Mednarodne agencije za energijo temelji na zagotavljanju razpoložljivosti in cenovne dostopnosti. Po mnenju te agencije je dolgoročna zanesljivost oskrbe osredotočena na pravočasne naložbe za zagotovitev oskrbe z energijo v skladu z gospodarskim razvojem in okoljskimi potrebami. Sodišče je ocenilo, ali okvir EU za zanesljivost oskrbe s plinom dosega ta cilj, hkrati pa omogoča sodelovanje in solidarnost, ki sta vodilni načeli politike EU v zvezi z zanesljivostjo oskrbe s plinom. Pričakovalo je, da bo ugotovilo naslednje:

- o v okviru EU za zanesljivost oskrbe s plinom sta izrecno obravnavani razpoložljivost in cenovna dostopnost,
- o rezultati, ki se zahtevajo v Uredbi, prinašajo dodano vrednost glede zanesljivosti oskrbe s plinom držav članic in EU,
- o v postopku izbire projektov skupnega interesa na področju plina je bila zanesljivost oskrbe ustrezno upoštevana in postopek je bil zanjo koristen,
- o na področju CCUS v EU je bil dosežen napredek.

EU še vedno razvija okvir cenovne dostopnosti za dopolnitev svojega okvira razpoložljivosti

19 Komisija že več kot 20 let med ključne cilje svojega pristopa k zanesljivosti oskrbe uvršča cenovno dostopnost in v svojih [poročilih o stanju energetske unije](#) od leta 2015 pogosto poudarja pomen cenovno dostopne energije. Razpoložljivost in cenovna dostopnost plina sta medsebojno povezani, saj lahko ukrepi za izboljšanje razpoložljivosti (diverzifikacija, povezovanje trgov) pozitivno vplivajo na cenovno dostopnost. To je bila vodilna logika pristopa EU k zanesljivosti oskrbe – in njeni učinki so bili pozitivni, tudi med krizo, ki jo je povzročilo hitro opuščanje ruskega plina.

20 Plin se je zaradi obveznih prilagoditev večine čezmejnih plinovodov v EU, ki so omogočile dvosmerni tok, lahko pretakal od zahoda proti vzhodu (namesto od vzhoda proti zahodu, kot je bilo običajno)¹¹. Plinovodi, ki jih je financirala EU, so povezali tudi države članice, ki prej niso bile povezane s trgom plina EU ali pa se je zaradi teh plinovodov zmanjšala njihova odvisnost od enega samega dobavitelja (glej *Prilogo I*). Ti ukrepi so bili sprejeti, ker so Komisija in države članice razumele tveganja, tudi za cenovno dostopnost, ki jih pomeni odvisnost od enega samega dobavitelja. Na ta vidik sta osredotočena dva od treh kazalnikov Komisije za zanesljivost oskrbe: z enim od njih se meri koncentracija dobaviteljev, z drugim pa skupna odvisnost od uvoza plina¹².

21 Komisija je izdelala modele učinkov izločitve ruskega plina leta 2014 in pravilno predvidela, da „bi potreba po nadomestitvi količin sprožila zvišanje cen zaradi uvoza znatnih dodatnih količin utekočinjenega zemeljskega plina“. Komisija nikoli ni izdelala modelov ali ocenila obsega takih zvišanj cen ali njihovega vpliva na potrošnike in konkurenčnost. V skladu z Uredbo morajo države članice po potrebi upoštevati nestanovitnost cen kot enega od dejavnikov tveganja. To je bilo upoštevano v 11 nacionalnih ocenah tveganja za leto 2018. Posledični izzivi za cenovno dostopnost niso bili upoštevani, to pa v skladu z Uredbo niti ni bilo potrebno. Podobno je le ena od 12 bonitetnih agencij leta 2018 preučila socialno-ekonomski učinek scenarijev tveganja, ki so jih opredelile države članice, čeprav se to zahteva v Uredbi. Komisija je leta 2021 poudarila povezavo med pomanjkanjem oskrbe s plinom iz Rusije in višjimi cenami ter opozorila na učinek, ki ga ima to na „energijsko revna gospodinjstva ter gospodinjstva z nizkimi in nižjimi srednjimi dohodki“. Ta izjava dokazuje, da Komisija razume razliko med tistimi, ki živijo v energetske revščini, in tistimi, za katere je cenovna dostopnost težava.

¹¹ Člen 5 Uredbe (EU) 2017/1938.

¹² Preglednica spletnega orodja za kazalnike energetske unije, Evropska komisija (6. november 2023).

22 Pred krizo se je cenovna dostopnost dojemala in obravnavala predvsem v smislu energetske revščine na ravni EU in držav članic. V skladu z uredbo iz leta 2018, ki določa obvezno pripravo NEPN, morajo države članice oceniti število energetske revnih gospodinjstev in po potrebi pripraviti načrt za njihovo zmanjšanje¹³. 21 od 27 NEPN za leto 2019 ni vključevalo opredelitve energetske revščine. Najpogostejša kritika Komisije glede pristopa držav članic k energetske revščini je bila, da nimajo ciljev ali ciljnih vrednosti za oceno napredka pri odpravljanju te revščine. Analiza 17 posodobljenih NEPN, predloženih Komisiji leta 2023, je pokazala, da ima 11 držav članic zdaj lastno opredelitev energetske revščine in/ali kazalnike, s katerimi jo merijo. Cenovna dostopnost je pogosto omenjena kot cilj tako v prvotnih NEPN za leto 2019 kot v posodobljenih leta 2023, vendar ni nikoli opredeljena ali merjena. Pristop k cenovni dostopnosti energije in revščini v odziv na krizo je po EU različen¹⁴. Sodišče je primere takih razlik odkrilo v treh državah članicah, v katerih je opravilo razgovore (glej [slika 7](#)).

¹³ Člen 3 Uredbe (EU) 2018/1999.

¹⁴ *National fiscal policy responses to the energy crisis*, organizacija Bruegel (22. februar 2024).

Slika 7 – Primeri različnih odzivov na izziv cenovne dostopnosti plina v gospodinjstvih in energetske revščine v Nemčiji, Italiji in na Poljskem

| | Nemčija | Poljska | Italija |
|--|---|---|--|
| Univerzalna najvišja meja cene za gospodinjstva | Da 0,12 EUR/KWh (za 80 % potrošnje gospodinjstev v letu 2022) v letu 2023 | Da 200,17 PLN (46,30 EUR)/MWh v letih 2022 in 2023 | Ne |
| Stroški najvišje meje cene za države | 9,7 milijarde EUR (pomoč pri cenah plina za gospodinjstva in MSP) za leto 2023 | 30 milijard PLN/ 6,87 milijarde v letih 2022 in 2023 | Ni relevantno. |
| Ciljno usmerjena podpora gospodinjstvom | Da Enkratna denarna podpora v višini 230–270 EUR za skupine z nizkimi dohodki v letu 2022 (2,1 milijona državljanov in stroški v višini ~380 milijonov EUR), ponovljeno v letu 2023 | Da Gospodinjstvom z nizkimi dohodki je bil povrnjen DDV za dobavo kurilnega plina v letu 2023. Stroški podpore znašajo približno 24 milijonov PLN (5,5 milijona EUR). | Da Gospodinjstva z letnim dohodkom, nižjim od 15 000 EUR, samodejno dobijo popust pri svojem računu za plin, ki ustreza 15 % letne porabe plina za običajno družino. Leta 2023 je ta popust koristilo 14 % gospodinjstev. |
| Uradna opredelitev energetske revščine v državah članicah | Ne | Da | Ne |
| Uradne informacije o številu energetske revnih gospodinjstev | Ni uradnih podatkov. | 10,5 % (2021) | Ni uradnih podatkov. |

Vir: Evropsko računsko sodišče

23 Čeprav je Komisija večkrat poudarila, kako pomembna je cenovno dostopna energija, je do krize ni opredelila, niti ni izmerila ali oblikovala okvira za njeno izrecno obravnavo. V sporočilu Komisije iz leta 2020 o cenah in stroških energije v EU je navedeno, da so se veleprodajne cene plina v obdobju 2015–2019 gibale med 10 in 40 EUR/MWh, vendar v njem ni komentarja o tem, koliko je ta cenovni razpon cenovno dostopen¹⁵. Komisija je marca 2023 sledila tržnim pričakovanjem, da bodo cene plina v naslednjem letu 50 EUR/MWh ali nižje in opozorila, da bi se s to ravnjo cen težko doseglo zmanjšanje povpraševanja¹⁶. To kaže, da bi 50 EUR/MWh lahko bil prag, pri katerem se ravnanje gospodinjstev in industrije spremeni. Komisija te vrednosti ni označila kot praga cenovne dostopnosti.

24 Komisija je leta 2020 poudarila zmanjšano izpostavljenost EU „[nestanovitnim mednarodnim trgovinam energentov](#)“, pri čemer je poudarila, da so bile cene plina v Evropi nižje kot v tistih državah G20, ki so odvisne od uvoza UZP (Kitajska, Južna Koreja in Japonska). Razmere so se zdaj spremenile zaradi vse večje odvisnosti EU od UZP – proizvoda, s katerim se trguje na svetovni ravni. To zvišuje tveganje, da bodo na omejenem trgu cene strukturno višje in stanovitnost manjša. V teh novih razmerah za zanesljivost oskrbe mora EU pri analizi zanesljivosti oskrbe s plinom in odzivanju dati večji pomen vprašanju cenovne dostopnosti, hkrati pa opraviti podrobno delo na področju razpoložljivosti.

25 Kriza je pospešila razvoj vrste politik, ki skupaj zagotavljajo okvir za jasnejši pristop k cenovni dostopnosti energije (in s tem tudi plina), in sicer:

- o opredelitev energetske revščine v direktivi o energijski učinkovitosti (2023/1791) (glej [okvir 1](#)),
- o opredelitev praga za države članice glede subvencioniranja računov gospodinjstev in MSP za energijo v predlogu [uredb o reformi zasnove trga električne energije v EU](#),
- o zamejena cena plina v višini 180 EUR/MWh (za cene za mesec vnaprej v nizozemskem sistemu Title Transfer Facility (TTF)).

¹⁵ COM(2020) 951.

¹⁶ Commission analysis of coordinated demand reduction measures for gas, SWD(2023) 63.

Okvir 1 – Opredelitev EU za energetska revščino

„Energetska revščina“ pomeni pomanjkanje dostopa gospodinjstva do osnovnih energetskih storitev, ki zagotavljajo osnovno raven življenja in zdravja ter dostojne standarde zanj – vključno z ustreznim ogrevanjem, toplo vodo, hlajenjem, razsvetljavo in energijo za pogon gospodinjskih aparatov –, glede na ustrezne nacionalne okoliščine, obstoječo nacionalno socialno politiko in druge zadevne nacionalne politike, ter je posledica kombinacije različnih dejavnikov, vključno s cenovno nedostopnostjo, nezadostnim razpoložljivim prihodkom, visokimi izdatki za energijo in slabo energetska učinkovitostjo gospodinjstev.

Vir: Direktiva (EU) 2023/1791 o energetska učinkovitosti

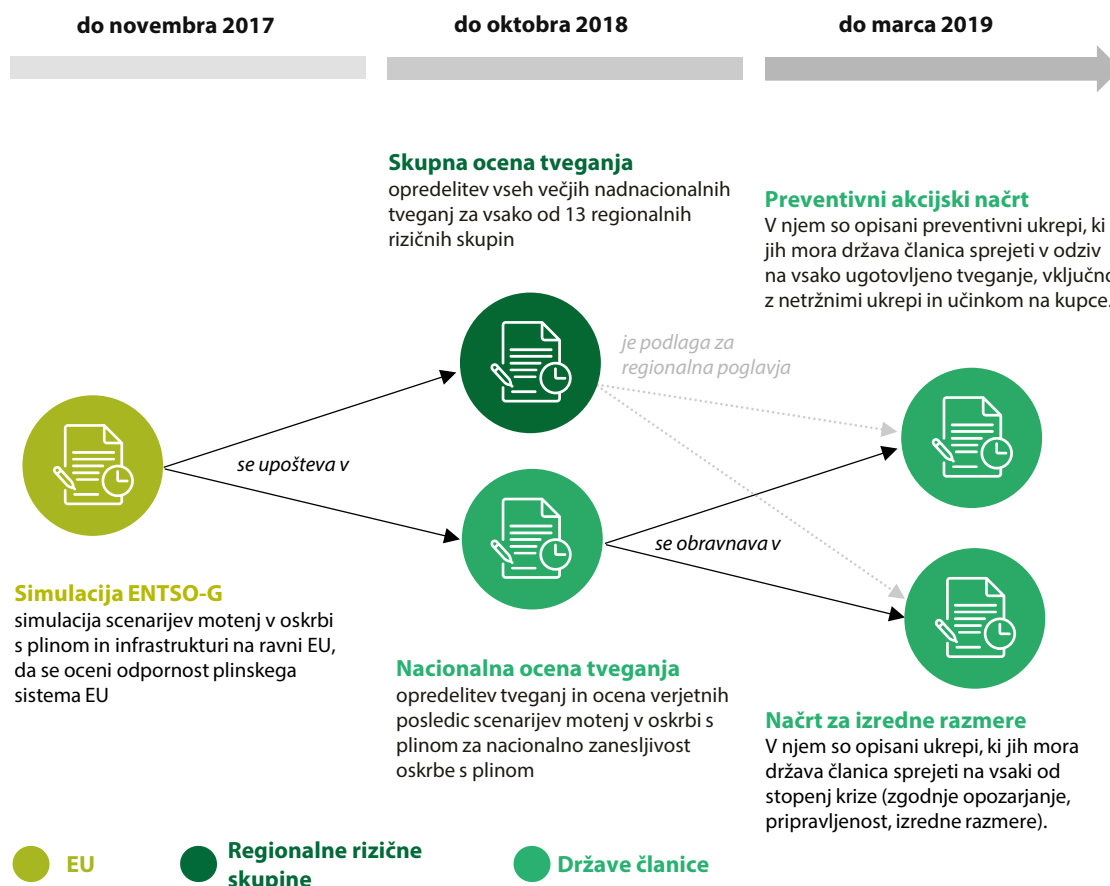
26 Ti elementi oblikujejo okvir cenovne dostopnosti na treh stopnjah, pri čemer ima vsaka različne ravni intervencij. Energetska revščina je največji izziv za cenovno dostopnost in je leta 2022 prizadela **9,3 %** prebivalstva EU, zato je bila v središču večine ukrepov EU in držav članic, povezanih s cenovno dostopnostjo, kar vključuje sploh prvo opredelitev EU tega pojma v letu 2023. EU z določitvijo praga, nad katerim države članice subvencionirajo račune gospodinjstev za električno energijo, dejansko določa prag cenovne dostopnosti. Z zamejeno ceno se opredeli veleprodajna cena plina, nad katero EU meni, da so cene na trgu nedostopne ali nevzdržne. V tem okviru politike še vedno ni izrecnega upoštevanja in analize dejavnikov in izzivov za cenovno dostopnost v nekaterih ključnih končnih rezultatih EU (analiza zanesljivosti oskrbe na ravni EU, NEPN ter ocene tveganja držav članic).

S strukturo zanesljivosti oskrbe, vzpostavljeno z Uredbo (EU) 2017/1938, se je spodbujalo sodelovanje med državami članicami, vendar niso bili doseženi nekateri ključni končni rezultati

Postopek poročanja držav članic o preventivnih načrtih in načrtih za izredne razmere je neučinkovit in njegova dodana vrednost je vprašljiva

27 V Uredbi je določeno, da mora Evropska mreža sistemskih operaterjev prenosnih omrežij zemeljskega plina (ENTSO-G) vsaka štiri leta izvesti simulacijo scenarijev motenj v oskrbi s plinom in infrastrukturi na ravni celotne EU. Države članice rezultate te simulacije upoštevajo pri načrtovanju glavnih končnih rezultatov strukture EU za zanesljivost oskrbe s plinom (glej *sliko 8*): nacionalnih in skupnih ocen tveganja, ki so podlaga za načrte preventivnih ukrepov in načrte za izredne razmere. Ti končni rezultati so, če se upoštevajo skupaj, podlaga za usmerjanje in strukturiranje ukrepov vsake države članice za preprečevanje krize zanesljivosti oskrbe in odziv nanjo.

Slika 8 – Prvi cikel končnih rezultatov v okviru uredbe o zanesljivosti oskrbe s plinom iz leta 2017



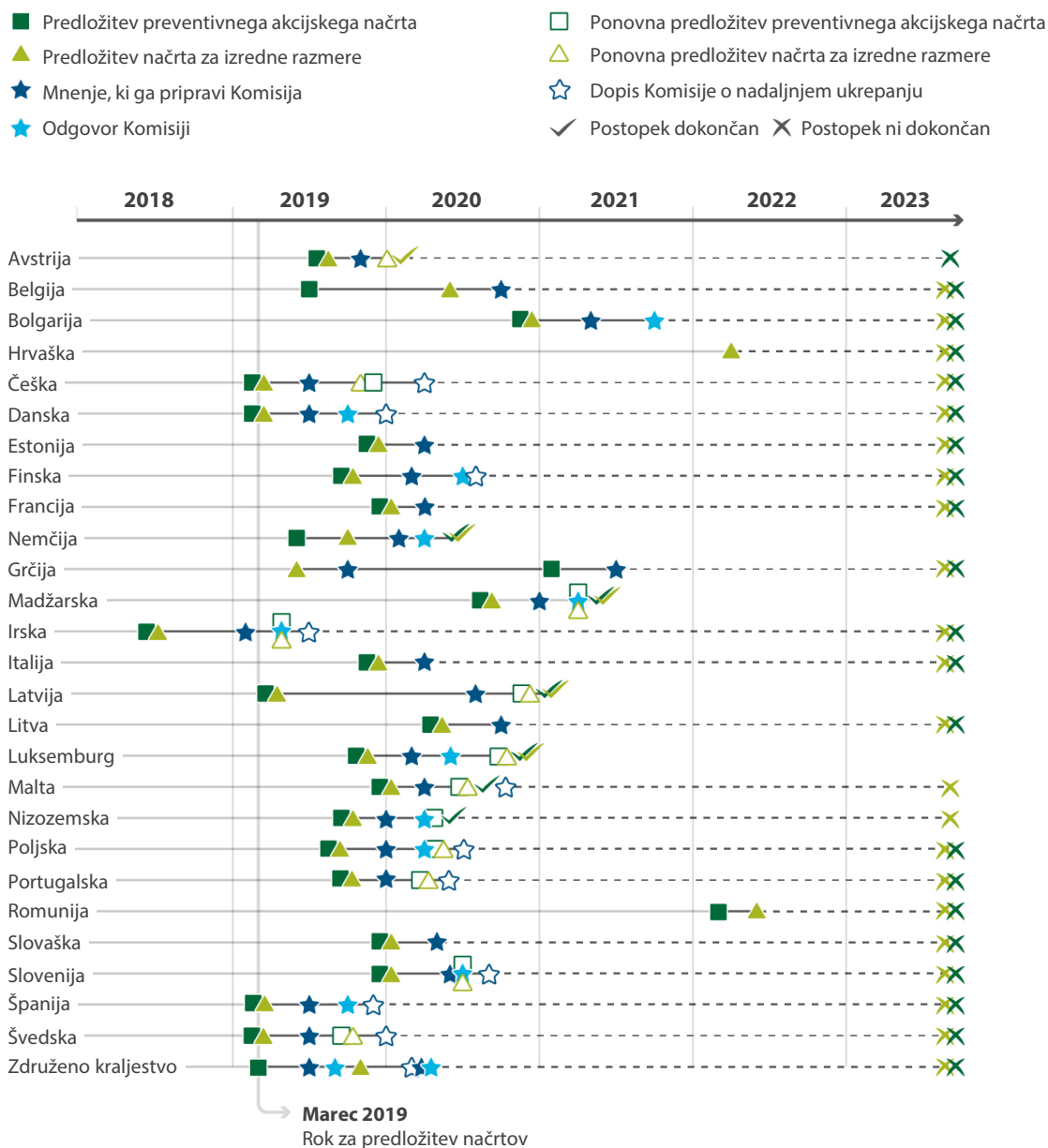
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Uredbe (EU) 2017/1938

28 Komisija oceni načrte držav članic za preventivne ukrepe in ukrepe v izrednih razmerah glede na njihovo skladnost z zahtevami iz Uredbe ter vsaki državi članici izda mnenje s specifičnimi točkami in priporočili v zvezi s temi zahtevami. Države članice morajo te točke in priporočila upoštevati v svojih končnih načrtih.

29 Države članice so morale svoje načrte Komisiji predložiti leta 2019 in 25 od 28 od njih (vključno z Združenim kraljestvom) je to storilo. Hrvaška in Romunija takrat nista predložili nobenega načrta, zato je bil proti njima sprožen postopek za ugotavljanje kršitev, Ciper pa je izzet, ker ne uporablja plina. Komisija je od vsake od 25 držav članic, ki so predložile načrte, zahtevala, naj jih spremenijo, saj niso v celoti izpolnjevali zahtev iz Uredbe (glej [slika 9](#)). Šest držav članic se ni odzvalo na mnenje Komisije, ta pa v teh primerih ni nadaljevala komunikacije. Preostalih 19 držav članic se je na mnenje Komisije odzvalo v dopisu, v katerem so bili pojasnjeni razlogi za to, da niso posodobile svojih načrtov, ali pa so ponovno predložile posodobitev vsaj enega od načrtov. Enajst držav članic je bilo nato pozvanih, naj pripravijo dodatne posodobitve, toda nobena tega ni storila.

30 Sodišče je ugotovilo, da 18 držav članic tako za načrte za preventivne ukrepe kot tudi za načrte za izredne razmere ni dokončalo postopkov za posodobitev, dve pa v okviru tega postopka nista predložili ničesar (glej [slika 9](#)). Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da je Komisija objavila predhodne različice načrtov treh držav članic, ki so od takrat predložile posodobitve. To, da postopek kljub intenzivni komunikaciji med državami članicami in Komisijo pogosto ni bil dokončan, kaže, da je bi zapleten in neučinkovit. Porajajo se tudi vprašanja o dodani vrednosti teh končnih rezultatov in njihovi koristnosti za izboljšanje zanesljivosti oskrbe s plinom za države članice in EU kot celoto.

Slika 9 – Časovnica za predložitev prvega cikla preventivnih načrtov in načrtov za izredne razmere ter njihov pregled, ki ga je opravila Komisija (2019)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumentov, ki jih je zagotovila Evropska komisija

31 V skladu z Uredbo je treba cikel predložitve načrtov in ocene Komisije ponoviti vsaka štiri leta. Nove različice naj bi bile pripravljene marca 2023. Večina držav članic je s predložitvijo svojih načrtov za preventivne ukrepe in načrtov za izredne razmere zamujala. Komisija je junija 2023 začela 26 **postopkov EU Pilot** (postopkov pred ugotavljanjem kršitev), da bi prejela manjkajoče načrte. Do 15. januarja 2024 je prejela 23 načrtov za preventivne ukrepe in 25 načrtov za izredne razmere.

32 Postopek posodobitve leta 2023 je sicer sovpadal s sedanjo rusko vojno proti Ukrajini, vendar se zaradi posledičnih zamud porajajo dodatna vprašanja o tem, kako najbolje doseči cilj teh rezultatov brez nepotrebnega upravnega bremena. Komisija je priznala, da je treba z državami članicami razpravljati o reformi postopka poročanja, da bi bil manj obremenjujoč in da bi se zagotovili kakovostnejši izložki¹⁷.

Regionalne rizične skupine spodbujajo sodelovanje, vendar ne dosegajo pričakovanih rezultatov

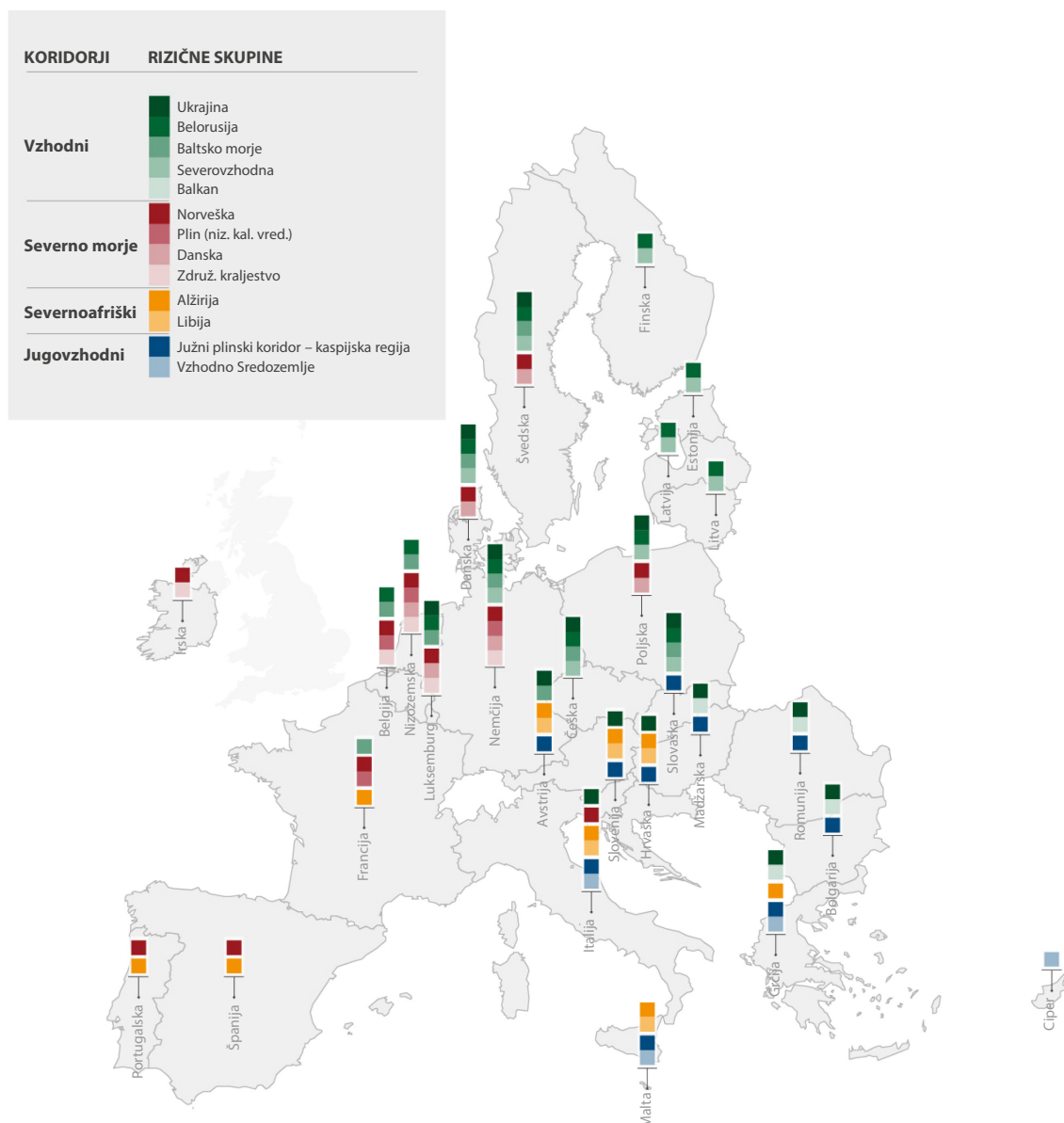
33 Struktura regionalnega sodelovanja je določena v Uredbi, v kateri je opredeljenih 13 „rizičnih skupin, ki se oskrbujejo s plinom“ glede na koridorje za oskrbo v EU. Države članice v teh sestavah sodelujejo pri pripravi skupnih ocen tveganja za vse relevantne dejavnike tveganja (naravne nesreče ter tehnološka, socialna, politična tveganja itd.). Vsako rizično skupino vodi ena država članica prostovoljka. Komisija je leta 2018 podprla štiri rizične skupine (Belorusija, Libija, Balkan in Ukrajina) z izdelavo modelov različnih scenarijev tveganja za te skupine. Obstoj rizičnih skupin sam po sebi spodbuja regionalno sodelovanje, ki je vodilno načelo Uredbe.

34 Sodišče je ugotovilo, da so se vložki in izložki med 13 rizičnimi skupinami zelo razlikovali. Več držav članic ni predložilo podatkov, potrebnih za analizo tveganja. Prve skupne ocene tveganja bi morale biti pripravljene do 1. oktobra 2018. Samo ena rizična skupina je pravočasno predložila skupno oceno tveganja, dve skupini (južni plinski koridor in vzhodno Sredozemlje) pa nista bili vzpostavljeni, saj infrastruktura še ni obstajala. Komisija je imela pri pripravi skupnih ocen tveganja podporno vlogo in jih je ocenila na podlagi naslednjih meril: infrastrukturni standard, standard oskrbe, ocena in analiza tveganja ter regionalno sodelovanje. Na podlagi te ocene so bile po njenem mnenju vse skupne ocene tveganja v več pogledih nepopolne. Sodišče ni našlo dokazov, da so rizične skupine upoštevale oceno skupnih ocen tveganja, ki jo je opravila Komisija.

¹⁷ Ocena Komisije v zvezi z Uredbo, [SWD\(2023\) 323](#).

35 Za prispevanje k pripravi teh ocen in vodenje rizičnih skupin je potrebno veliko prizadevanj nacionalnih organov. Dodatna težava je tudi v tem, da je večina držav članic udeležena v več rizičnih skupinah, včasih celo šestih ali osmih (glej [sliko 10](#)). Upravno zmogljivost, ki jo morajo imeti države članice za to delo, bi bilo treba upoštevati tudi v okviru drugih končnih rezultatov Uredbe (glej odstavke [27–32](#)). Komisija je ugotovila, da je premalo upravnih zmogljivosti izziv za usklajevanje rizičnih skupin in predložitev ocen tveganja¹⁸.

Slika 10 – Sestava regionalnih rizičnih skupin



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Uredbe (EU) 2017/1938

¹⁸ Prav tam.

36 Cikel dela za skupne ocene tveganja se ponovi vsaka štiri leta. Nove dokumente je bilo treba predložiti do 1. oktobra 2022. Vse rizične skupine so do konca leta 2023 predložile skupno oceno tveganja, razen skupine Severovzhoda (nobena država članica se ni zavezala, da bo skupino vodila) in skupine vzhodno Sredozemlje (ni še infrastrukture, ki bi upravičevala začetek delovanja skupine). Komisija je zagotovila podporo devetim od 13 rizičnih skupin, saj dve nista zaprosili za podporo, dve drugi pa še nista imeli vzpostavljenih delovnih infrastruktur. Sodišče je ugotovilo, da so posodobljene skupne ocene tveganja dejansko postopek izdelave modelov pod vodstvom Komisije, ki je osredotočen na popolno izključitev ruskega plina.

37 V skladu z Uredbo morajo biti v načrte za preventivne ukrepe in načrte za izredne razmere vključena poglavja o „regionalni razsežnosti“ zanesljivosti oskrbe, zlasti informacije o skupnih ukrepih in mehanizmih sodelovanja (glej odstavke 27–32). O teh vidikih bi se bilo treba dogovoriti znotraj vsake rizične skupine, da se zagotovi skladnost informacij, ki se predstavijo v regionalnih poglavjih nacionalnih načrtov držav članic. Pri pregledu načrtov za preventivne ukrepe in načrtov za izredne razmere za leto 2019, ki ga je opravilo Sodišče, se je pokazalo, da se regionalna poglavja med državami članicami in regionalnimi rizičnimi skupinami po kakovosti in vsebini precej razlikujejo ter da pogosto niso vsebovala prispevkov ene ali več rizičnih skupin.

38 Ker regionalne rizične skupine niso pripravile informacij, potrebnih za nacionalne načrte, je dodana vrednost njihovega dela vprašljiva. Komisija je priznala, da zlasti načrti za izredne razmere niso vsebovali ukrepov, dogovorjenih na regionalni ravni, za spopadanje z regionalnimi krizami in, splošneje, zadostne regionalne razsežnosti¹⁹. Priznala je tudi, da bi lahko dolgotrajne motnje še vedno povzročile tveganje neusklajenega ukrepanja držav članic, ki bi lahko ogrozilo zanesljivost oskrbe v sosednjih državah članicah²⁰. Analiza končnih rezultatov držav članic, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala, da je šest držav članic kot možen odziv na izredne razmere vključilo prekinitev oskrbe s plinom za sosednjo državo.

39 Glede na te zadeve, skupaj s tistimi, ki so specifične za končne rezultate posameznih držav članic, se porajajo vprašanja o tem, kako bi morale regionalne rizične skupine delovati v prihodnosti (porazdelitev dela, izbira scenarijev tveganja, vsebina in oblika poročanja, ki presega prispevek Komisije itd.), da bi se učinkoviteje zajele koristi sodelovanja in regionalne osredotočenosti, ne da bi bilo pri tem breme poročanja prekomerno. Anketa Sodišča med državami članicami kaže, da večina od njih

¹⁹ Prav tam.

²⁰ Poročilo Komisije o pregledu delovanja Uredbe (EU) 2022/1369, COM(2023) 173.

(21 od 23, ki so odgovorile na anketo) želi, da se struktura poročanja o zanesljivosti oskrbe pregleda in poenostavi, hkrati pa se na ravni EU poveča osredotočenost na praktično sodelovanje in ukrepe za odpornost.

40 Regionalne rizične skupine morajo upoštevati tudi učinek hitrega opuščanja uvoza plina iz Rusije. Nekateri vzhodni plinovodni koridorji so postali manj pomembni, uvoz UZP pa se je povečal z 80 milijard m³ v letu 2021 na 120 milijard m³ v letu 2022²¹. Glede na te spremenjene okoliščine je sedanja konfiguracija rizičnih skupin, ki temelji na trasah plinovodov, v nekaterih primerih zastarela. Komisija je priznala, da „sedanji regionalni pristop k rizičnim skupinam očitno ne ustreza več svojemu namenu“²².

Dvostranski solidarnostni sporazumi med državami članicami večinoma niso bili sklenjeni

41 Solidarnost je eno od ključnih načel, na katerih temelji energetska politika EU, kot je navedeno v členih 194 in 222 PDEU ter ponovno poudarjeno v Uredbi. Solidarnostni mehanizem iz Uredbe naj bi bil skrajni ukrep. V izrednih razmerah pri oskrbi s plinom, ko trg ne zagotovi dovolj plina, da bi zadostil povpraševanju solidarnostno zaščiteneh odjemalcev v državi članici (kot so gospodinjstva in osnovne socialne službe), bi morale sosednje države članice na zahtevo zagotoviti plin za zadostitev povpraševanja. V skladu z Uredbo naj bi se o podrobnostih o solidarnostnih ukrepih (vključno s tehničnimi, pravnimi in finančnimi ureditvami) dvostransko dogovorile sosednje države članice do decembra 2018.

42 Čeprav je verjetnost, da ena država članica formalno zaprosi drugo za izvedbo solidarnostnih ukrepov, majhna, države članice takih sporazumov niso želele skleniti. Do decembra 2018 ni bil sklenjen nobeden od 40 sporazumov, ki so po ocenah Komisije potrebni. Komisija je maja 2020, ko še vedno ni bil sklenjen nobeden od teh sporazumov, začela [postopke za ugotavljanje kršitev proti 25 državam članicam](#) zaradi neizpolnjevanja določb o solidarnosti. Do januarja 2024 je bilo sklenjenih osem sporazumov. Po mnenju Komisije so glavni razlogi za ta počasen napredek tehnična kompleksnost, pomanjkanje strokovnega znanja v nacionalnih upravah in težave pri doseganju dogovora o mehanizmu za pravično finančno nadomestilo.

²¹ Infografika – [Od kod prihaja plin EU?](#), Svet EU (25. februar 2024).

²² Poročilo Komisije o pregledu uporabe Uredbe (EU) 2017/1938, [COM\(2023\) 572](#).

43 Da bi se dosegel napredek na področju dvostranske solidarnosti, zlasti v kontekstu energetske krize, je bil z Uredbo Sveta (EU) 2022/2576 za leto 2023 uveden začasni privzeti solidarnostni ukrep. Ukrep bi se uporabljal v primeru izrednih razmer pri oskrbi s plinom med državami članicami, ki nimajo dvostranskih sporazumov.

44 Komisija je decembra 2022 izvedla predhodni preizkus solidarnostne pomoči z 11 državami članicami in mrežo ENTSO-G, da bi preizkusila okvir, uveden z uredbo o zanesljivosti oskrbe s plinom in Uredbo (EU) 2022/2576 za odzivanje na izredne razmere v oskrbi s plinom. Glavni poudarek izbranega scenarija je bila popolna ustavitev ruskega plina. V okviru preizkusa je bila na splošno potrjena pripravljenost EU na izredne razmere pri oskrbi s plinom, navedeni pa so bili tudi stalni izzivi in številna področja, na katerih je potrebno nadaljnje delo. Med njimi je kompleksnost glede pravičnega nadomestila za plin, ki se zagotovi v odziv na prošnjo za solidarnostno pomoč, tudi v okviru začasnega mehanizma iz Uredbe (EU) 2022/2567. Glede na ugotovitve predhodnega preizkusa je Komisija sklenila, da bi moral začasni privzeti solidarnostni sporazum postati stalen²³, ko bo začela veljati revidirana Direktiva 2009/73/ES.

Izbira projektov skupnega interesa je bila zapletena, njihovi izidi pa niso jasni

45 Postopek izbire projektov skupnega interesa na področju plina ima tri glavne faze.

- Prva je analiza stroškov in koristi, ki mora biti pozitivna. Če naj se projekti upoštevajo za nadaljnji postopek, morajo dokazati tudi čezmejni učinek.
- Druga faza je opredelitev potreb regionalne infrastrukture, vključno s potrebami po zanesljivosti oskrbe, na podlagi ocene infrastrukturnih vrzeli v najnovejšem [desetletnem razvojnem načrtu omrežja ENTSO-G](#) in razprave z državami članicami o njihovih trenutnih potrebah po plinski infrastrukturi na nacionalni in regionalni ravni.
- V tretji fazi Komisija oceni relativne prednosti vsakega projekta na podlagi več meril, navedenih v [uredbi TEN-E](#) (npr. povezovanje trgov, zanesljivost oskrbe, konkurenca, trajnostnost). V tej fazi se projektom dodelijo točke glede na ugotovljene potrebe.

²³ COM(2023) 547.

46 Rezultat tega postopka je nezavezujoča razvrstitev kandidatov za projekte skupnega interesa, ki jih Komisija predlaga eni od štirih regionalnih skupin držav članic (plinski koridorji sever-jugozahod, sever-jugovzhod, južni in baltski koridor). To je tudi podlaga za končni seznam projektov skupnega interesa, ki ga izbere organ odločanja na visoki ravni, sestavljen iz 27 držav članic in Komisije, ki ga ne zavezujejo nobeni prejšnji rezultati ali razvrstitve (glej *slika 11*). Sodišče je ugotovilo, da 10 % projektov, vključenih na zadnje tri sezname projektov skupnega interesa, ni bilo za to predlaganih na nezavezujočih seznamih Komisij, saj je primerjalna analiza pokazala, da so manj koristni kot alternativni projekti v isti regiji. Ko je projekt razvrščen kot projekt skupnega interesa, se lahko prijavi za sredstva EU iz instrumenta IPE (glej odstavek **07** in *Prilogo I*).

47 Anketa med državami članicami, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala, da mnoge od njih (16 od 20 anketiranih) podpirajo postopek izbire projektov skupnega interesa. Vendar je Sodišče v zvezi s tem procesom odkrilo številne zadeve, na podlagi katerih je mogoče priti do pomembnih spoznanj pri prihodnjem izboru projektov skupnega interesa na področju vodika.

48 Da bi se pospešilo izvajanje projektov skupnega interesa, naj bi jim države članice dale prednost za hitrejšo odobritev pred drugimi projekti plinske infrastrukture. Spremljanje, ki ga izvaja Agencija Evropske unije za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER), kaže, da je bil pri 45 % projektov skupnega interesa na področju plina presežen 3,5-letni ciljni čas za odobritev²⁴, določen v uredbi TEN-E. Anketa Sodišča je vključevala vprašanje, ali so države članice sprejele pravne in/ali regulativne določbe za zagotovitev pospešenega izdajanja dovoljenj za projekte skupnega interesa na področju plina. Deset od 21 držav članic je odgovorilo, da tega niso storile. Pri projektih skupnega interesa so zamude tako v državah članicah s pospešenim postopkom za izdajo dovoljenj kot v tistih brez njega, spremljanje napredka projektov skupnega interesa, ki ga izvaja ACER, pa ne kaže, da bi bile težave v zvezi z izdajo dovoljenj glavni vzrok za zamude. Zato je mogoče sklepati, da pospešeno izdajanje dovoljenj samo po sebi ne zadostuje, da bi se zagotovilo hitrejše izvajanje projektov skupnega interesa kot pa drugih projektov na področju plina.

49 Postopek izbire projektov skupnega interesa običajno vodi do izbire posameznih projektov z največjo pričakovano koristjo ter do izključitve drugih. Od tega načela se je odstopalo v 20 % primerov (57 od 291 projektov skupnega interesa na petih seznamih). Najprej je bil izbran cilj (npr. povečanje regionalnih skladišč plina)²⁵, nato pa so bili pod takim ciljem navedeni sklopi projektov skupnega interesa, ki so (potencialno) tekmovali med sabo. Nato je bila trgu prepuščena odločitev, kateri projekti se bodo izvajali. Razlogov za izbiro pristopa po sklopih za nekatere projekte skupnega interesa, ne pa za druge, Komisija ni pojasnila. Pristop po sklopih kljub uporabi zapletenega izbirnega postopka ne vodi do jasnega rezultata (tj. enega samega projekta skupnega interesa), temveč do več projektov za isti cilj.

50 Na petih seznamih s projekti skupnega interesa na področju plina je navedenih 291 projektov (glej [sliko 3](#)), ki so imeli ali bi lahko imeli pozitiven učinek na zanesljivost oskrbe EU. Sodišče je na primer ugotovilo, da se je z 18 projekti skupnega interesa, ki so prejeli sredstva instrumenta IPE za gradnjo (glej [Prilogo I](#) in [Prilogo II](#)), izboljšalo ali

²⁴ *Consolidated report on the progress of electricity and gas PCIs*, ACER (2023), str. 20.

²⁵ Priloga VII k Uredbi (EU) št. 347/2013.

se bo izboljšalo medsebojno povezovanje plinskih omrežij držav članic in diverzificirala njihova oskrba s plinom. Drugi dokončani projekti skupnega interesa niso prejeli sredstev instrumenta IPE, vendar so imeli podobne pozitivne učinke, zlasti v okviru nedavne krize zanesljivosti oskrbe. Dejansko je različnih projektov manj kot 291, saj so se nekateri ponavljali na več seznamih, nekateri niso bili nikoli zgrajeni, spet tretji pa so bili združeni z novimi projekti. Vsak postopek za projekt skupnega interesa ima sicer jasen izid (tj. uradni seznam projektov skupnega interesa), vendar Komisija ne more zagotoviti pregleda nad končnimi rezultati vseh 291 projektov skupnega interesa na področju plina in šteje samo 20 projektov na tem področju na sedanjem seznamu kot projekte skupnega interesa. Njena platforma za transparentnost projektov skupnega interesa zagotavlja le pregled projektov na najnovejšem (petem) seznamu projektov in nekdanjih projektov skupnega interesa, za katere Komisija ve, da so bili dokončani ali so v gradnji. Ker so informacije o rezultatih projektov nepopolne, je težko oceniti stopnjo izvedbe projektov skupnega interesa in dodano vrednost tega, da je nek projekt projekt skupnega interesa.

Pomanjkanje napredka pri zajemanju, uporabi in shranjevanju ogljika je lahko izziv za dolgoročno zanesljivost oskrbe

51 Emisije ogljika, povezane s porabo plina, bodo glede na podnebne cilje EU (zlasti glede neto ničelnih emisij do leta 2050) vedno pomembnejši element na področju zanesljivosti oskrbe v EU. Četudi se upošteva pričakovano znatno zmanjšanje porabe plina, bo EU v letu 2040 še vedno potrebovala znatne količine zemeljskega plina za energetske intenzivne panoge, v katerih so emisije CO₂ neizogibna posledica industrijskih procesov²⁶, ter za energetski sektor²⁷. Zajemanje, uporaba in shranjevanje ogljika (CCUS) zato spada v okvir dolgoročne zanesljivosti oskrbe, kot jo opredeljuje Mednarodna agencija za energijo (glej odstavke **01**), zlasti s podpiranjem raznolikega, uravnoveženega in podnebno nevtralnega omrežja električne energije²⁸. Komisija je opredelila CCUS kot kritično strateško tehnologijo za doseg neto ničelnih emisij²⁹.

52 Sodišče je pri eni od prejšnjih revizij ugotovilo, da se med letoma 2009 in 2017 z nobenim od programov EU za podporo CCUS ni uspela uvesti ta tehnologija v EU in da kljub velikim zneskom financiranja nobeden od načrtovanih projektov komercialnega

²⁶ *Carbon capture, use and storage*, Evropska komisija.

²⁷ *The role of natural gas in Europe towards 2050*, NTNU (2021).

²⁸ *A new era for CCUS*, Mednarodna agencija za energijo (22. februar 2024).

²⁹ Predlog uredbe akta o neto ničelni industriji, COM(2023) 161.

obsega ni bil dokončan in operativen³⁰. Do danes so v EU operativni štiri komercialni projekti CCUS, ki lahko skupaj zajamejo do 1,5 milijona ton CO₂ na leto³¹. Komisija je predlagala cilj za letno zmogljivost shranjevanja CO₂ v višini 50 milijonov ton do leta 2030, ne pa tudi cilja za njegovo uporabo. Po ocenah naj bi bilo treba do leta 2050 s CCUS vsako leto zajeti do 450 milijonov ton CO₂, da bi se dosegli podnebni cilji EU³². Za primerjavo, emisije CO₂ v EU zaradi porabe energije so leta 2022 znašale skoraj 2 400 milijonov ton³³. Premalo napredka pri CCUS na tem področju lahko pomeni tveganje za dolgoročno zanesljivost oskrbe EU s plinom. Komisija je februarja 2024 objavila [strategijo za CCUS](#).

Z ukrepi EU za odzivanje na krize je bil trgu dan jasen signal, vendar pogosto ni mogoče dokazati, da so bili njihovi zastavljeni cilji doseženi

53 Kriza, ki jo je sprožila ruska invazija na Ukrajino, skupaj s tem, kar je Svet opisal kot [rusko instrumentalizacijo oskrbe s plinom](#), je pomenila preizkušnjo za odpornost EU na nenadne spremembe v ravnovesju med ponudbo in povpraševanjem. Sodišče je ocenilo, ali se je z ukrepi, ki jih je EU sprejela v odziv na krizo, zagotovila zanesljivost oskrbe (glej [sliko 5](#)). Sodišče je pričakovalo, da bo ugotovilo naslednje:

- 15-odstotno zmanjšanje povpraševanja po plinu je bilo doseženo s podporo politike EU,
- ukrep obveznega skladiščenja plina je bil dosežen in zaradi njega je gotovost večja,
- zamejena cena bi morala pomeniti dejansko najvišjo ceno za trgovanje s plinom v EU,
- Komisija lahko dokaže, da mehanizem AggregateEU izpolnjuje svoje zastavljene cilje,
- Komisija lahko usklajuje ukrepe EU in pogajanja s tretjimi državami proizvajalkami plina za izboljšanje zanesljivosti oskrbe.

³⁰ Posebno poročilo 24/2018.

³¹ *CCUS project explorer*, Mednarodna agencija za energijo.

³² SWD(2024) 63 final, *Impact Assessment report Part 1*.

³³ *CO₂ emissions from EU territorial energy use*, Eurostat.

15-odstotno zmanjšanje povpraševanja po plinu zaradi ukrepov držav članic ter visokih cen in tople zime

54 Komisija je julija 2022 ocenila, da bi popolna prekinitev dobave ruskega plina lahko povzročila 30 milijard m³ primanjkljaja v oskrbi EU in izpraznjenje skladišč v EU do konca zime 2022–2023, tudi ob velikem uvozu UZP³⁴. Da bi se ta težava preprečila, je bilo z Uredbo Sveta (EU) 2022/1369 uvedeno prostovoljno zmanjšanje povpraševanja za vsaj 15 % (45 milijard m³), sprva za obdobje od avgusta 2022 do marca 2023, ki je bilo nato podaljšano do marca 2024.

55 Poraba plina v EU se je do avgusta 2022, ko je bil sprejet 15-odstotni cilj, zaradi visokih cen v tistem letu že zmanjšala za 10,4 %³⁵. Ciljna vrednost, določena v Uredbi (EU) 2022/1369, je bila jasen signal za trg in je omogočila okvir za ukrepanje. Glede na posodobljene NEPN, ki jih je predložilo 17 držav članic v letu 2023, so bili kratkoročni ukrepi za zmanjšanje povpraševanja osredotočeni na dve glavni področji: informacijske kampanje o varčevanju s plinom/električno energijo ter ukrepe za zmanjšanje ogrevanja in hlajenja. V obdobju od avgusta 2022 do marca 2023 je bila ciljna vrednost presežena, saj se je poraba plina v EU skupno zmanjšala za 18 %. Komisija ocenjuje, da so gospodinjstva k temu zmanjšanju prispevala 50 %, industrija 43 % in sektor proizvodnje električne energije 7 %³⁶.

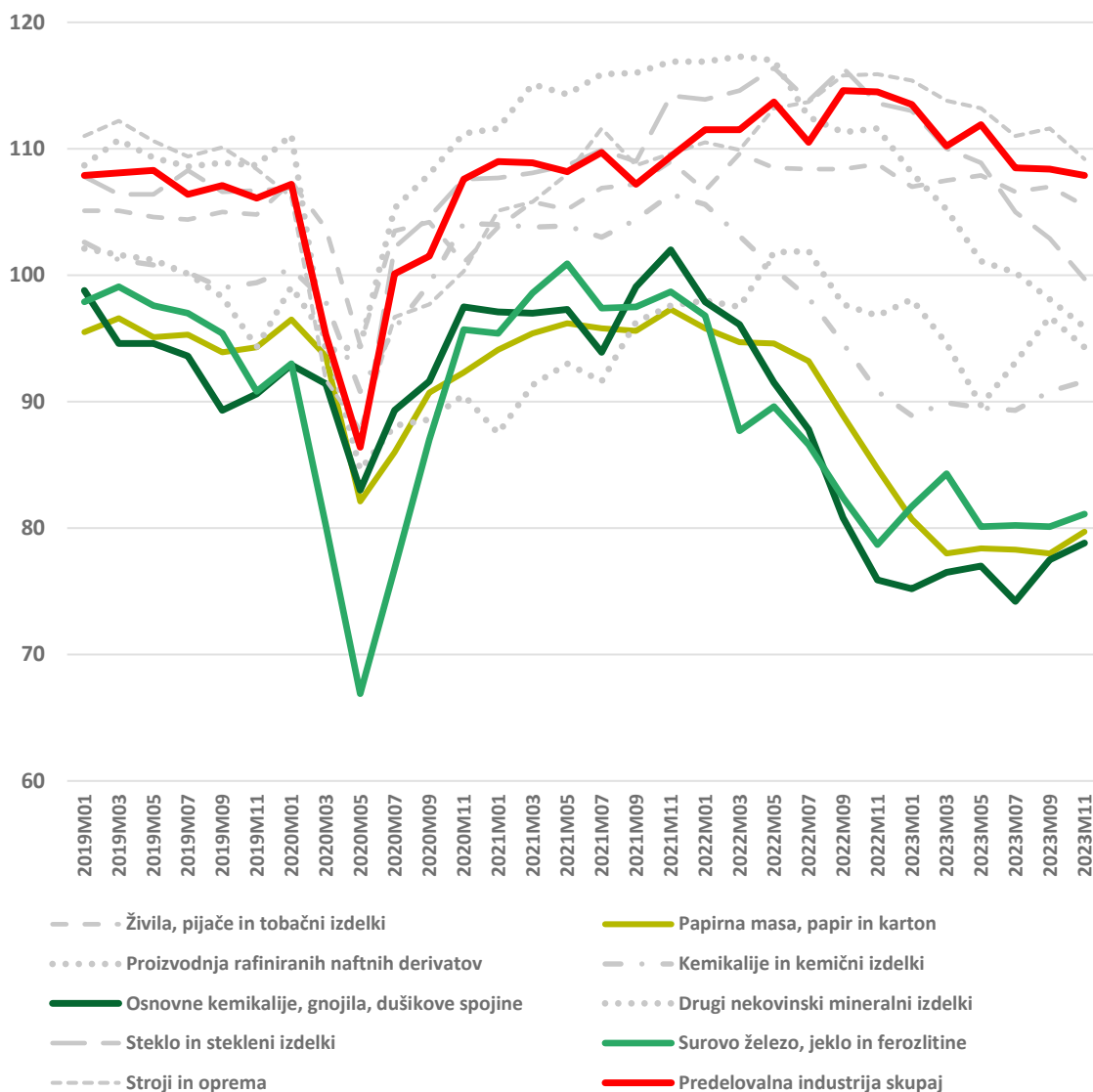
56 Ukrepi, ki so jih sprejele države članice, so sicer prispevali k zmanjšanju povpraševanja, vendar je težko z gotovostjo oceniti njihov relativni učinek v primerjavi z drugimi dejavniki, na katere s temi ukrepi ni mogoče vplivati. Gospodinjstva in podjetja so se na primer odzvala na višje cene in informacijske kampanje za varčevanje s plinom, Komisija pa ocenjuje, da je bila šestina upada v zimskem obdobju 2022–2023 posledica tople zime, zaradi katere je bilo povpraševanje po plinu za ogrevanje manjše. Podobno je 18-odstotno medletno zmanjšanje povpraševanja v industriji v letu 2022 posledica vrste dejavnikov, vključno s prehodom na druga goriva, ukrepi za energetske učinkovitost in izničenjem povpraševanja (visoke cene plina, zaradi katerih se je proizvodnja ustavila). Zdi se, da je bilo zmanjšanje povpraševanja najbolj izrazito v energetske intenzivnih panogah (npr. železo in jeklo, osnovne kemikalije ter papirna masa in papir), v katerih je proizvodnja še vedno pod ravnmi pred krizo (glej [slika 12](#)).

³⁴ Sporočilo Komisije „Varčujmo s plinom za varno zimo“, COM(2022) 360.

³⁵ *EU gas consumption decreased by 17.7 %*, Eurostat (19. april 2023).

³⁶ SWD(2023) 63.

Slika 12 – Mesečna proizvodnja v predelovalni industriji EU od januarja 2019 do novembra 2023 (2015 = 100)



Vir: avtorica diagrama je Anouk Honoré (Oxford Institute for Energy Studies), na podlagi podatkov Eurostata

Obveznost glede napolnjenosti skladišč plina po celotni EU je bila izpolnjena v skladu s prejšnjo prakso, s čimer je bila dosežena večja gotovost

57 Iz shranjenih zalog plina se EU oskrbi s 25–30 % plina, porabljenega v zimskih mesecih. Skladiščenje plina ima pomembno vlogo pri uravnoteženju evropskega sistema za plin, zlasti s pokrivanjem konic povpraševanja pozimi. Pred krizo je bilo približno 10 % podzemnih skladišč za plin v EU pod nadzorom Gazproma³⁷. Leta 2021 so bila ta skladišča v primerjavi s prejšnjimi leti in drugimi skladišči v EU precej manj napolnjena, kar je posledica [ruske instrumentalizacije oskrbe s plinom](#). Po poročilih agencije ACER januarja 2022 večina nacionalnih regulativnih organov za plin ni poročala, da bi bile trenutne ravni plina v skladiščih zelo zaskrbljujoče³⁸.

58 EU je junija 2022 sprejela obveznost glede napolnjenosti svojih skladišč plina. Vsa podzemna skladišča v EU bi morala biti do 1. novembra 2022 80-odstotno napolnjena, nato pa 1. novembra vsako leto do leta 2025 90-odstotno, pri čemer so določene vmesne ravni napolnjenosti za februar, maj, junij in september. Vsi ti cilji so bili do sedaj doseženi in celo preseženi (99-odstotna napolnjenost skladišč novembra 2023), s čimer je bil dan jasen signal, da bo EU zagotovila zadostne zaloge plina za povprečno zimo, in je bilo odpravljeno tveganje, da se ponovi manipulacija s skladiščenjem plina.

59 S tem ukrepom je sicer bila dosežena gotovost, vendar se ni odstopalo bistveno od prejšnje prakse, ukrep odraža povprečne ravni napolnjenosti skladišč v EU pred krizo (glej [slika 13](#)). Povprečna napolnjenost skladišč po vsej EU je 1. novembra vsakega leta petletnega obdobja 2016–2020 znašala 91,5 %³⁹. Enajst držav članic, ki skupaj porabijo 56 % plina v EU, je imelo pred krizo nacionalne obveznosti skladiščenja, štiri pa so imele strateške zaloge plina⁴⁰.

³⁷ Poročilo Komisije o nekaterih vidikih v zvezi s skladiščenjem plina, [COM\(2023\) 182](#).

³⁸ [Report on Gas Storage Regulation and Indicators](#), ACER (2022).

³⁹ [Aggregated Gas Storage Inventory \(Data overview/Historical data\)](#), Gas Infrastructure Europe (GIE).

⁴⁰ [Report on Gas Storage Regulation and Indicators](#), ACER (2022).

Slika 13 – Povprečne ravni napolnjenosti skladišč v EU



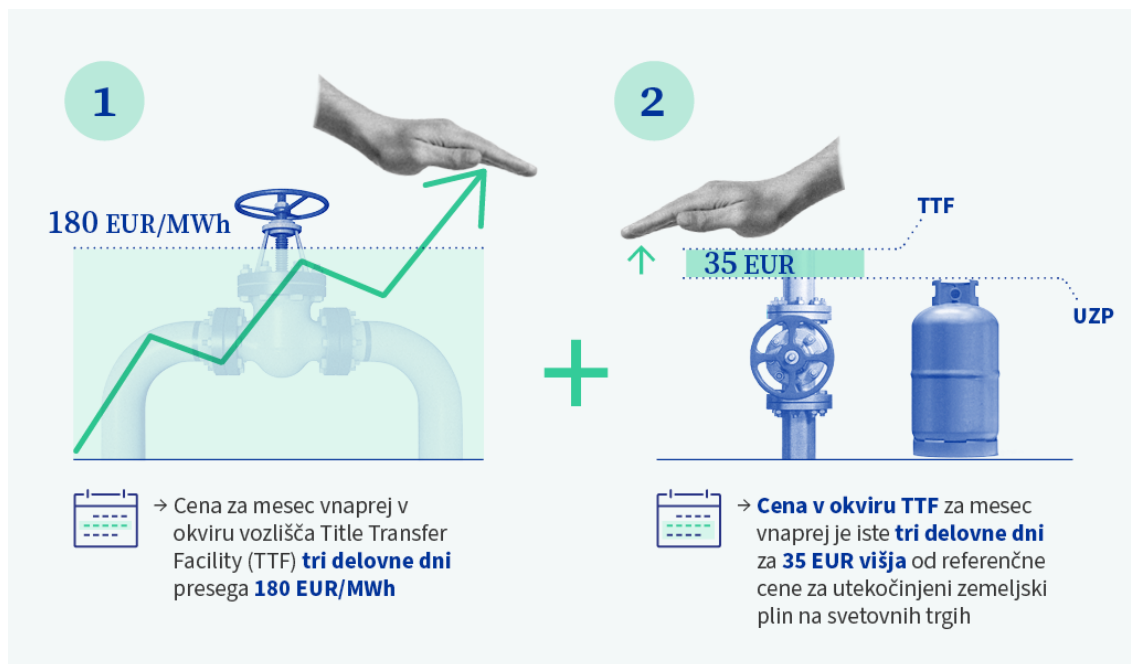
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov iz evidence GIE

Obstajajo tveganja, povezana z morebitno aktivacijo zamejene cene plina

60 Namen popravnega mehanizma za trg, splošno znanega kot zamejena cena plina, je popraviti nedelovanje trga, kot ga dojema Komisija, npr. zvišanje cen plina avgusta 2022. Popravni mehanizem se sproži, kadar cena terminskih pogodb za plin za mesec vnaprej, s katerimi se trguje na nizozemskem TTF, preseže 180 EUR/MWh in je za 35 EUR/MWh nad svetovno referenčno ceno za UZP (glej [slika 14](#)). To pomeni, da v EU v danem obdobju ne bi bilo mogoče kupovati ali prodajati terminskih pogodb za plin, s katerimi se najpogosteje trguje, nad cenovno zgornjo mejo, ki je izračunana v skladu z Uredbo (EU) 2022/2578. Zgornja meja se bo uporabljala do 31. decembra 2025. Komisija trdi, da se je z zgornjo mejo [omejevala cena na trgih plina v EU](#)⁴¹ med energetske krizo. Vendar ni mogoče oceniti, kako uspešna je bila zgornja meja, saj se doslej še ni sprožila njena uporaba, poleg tega pa so bila ugotovljena nekatera tveganja, povezana z njeno morebitno aktivacijo.

⁴¹ COM(2023) 650 final.

Slika 14 – Sprožilac za zamejeno ceno plina



Vir: Svet EU

61 Zamejena cena se uporablja za vse pogodbe za dobavo plina od enega meseca do enega leta v prihodnosti, sklenjene na platformah EU za trgovanje s plinom. Ne bo se uporabljala za druge vrste pogodb ali za pogodbe, sklenjene zunaj EU. Vsaj ena svetovna borza je uredila, da se bo trgovanje s plinom preselilo z Nizozemske na platformo Združenega kraljestva brez dodatnih stroškov, če bi se sprožila uporaba zamejene cene. Evropski organ za vrednostne papirje in trge meni, da bi se trgovanje s plinom verjetno premaknilo iz EU, ko bi se cene začele približevati zamejitvi cene⁴². Opozoril je, da bi v takem primeru to **lahko vplivalo na urejeno delovanje trgov in nazadnje tudi na finančno stabilnost**. Po scenariju velikega pomanjkanja plina, ki bi povzročilo porast cen, je Komisija pristojna, da začasno prekine uporabo zgornje meje.

⁴² *Effects assessment of the impact of the market correction mechanism on financial markets*, ESMA (2023).

Mehanizem AggregateEU je na trgu vzbudil zanimanje, vendar za zaključek, da je koristen, ni dovolj podatkov

62 Komisija je aprila 2022 vzpostavila [energetska platformo](#) EU za skupno nabavo plina. Ta je privedla do mehanizma AggregateEU, ki se je začel uporabljati aprila 2023, sprva za obdobje do decembra 2023. Po mnenju Komisije je cilj mehanizma AggregateEU zagotoviti alternativni kanal za nakup in prodajo plina, vključno s skupnimi nabavami, ter storitev združevanja povpraševanja in nove oblike sodelovanja. Druge ključne predvidene koristi so večja transparentnost, podpora manjšim podjetjem iz neobalnih držav (v zvezi z nabavo UZP) in spodbujanje modelov sodelovanja, kot so skupinske nabave prek centralnega kupca⁴³. 24 držav članic, priključenih na plinsko omrežje EU (brez Irske, Malte in Cipra), je moralo za delovanje platforme zagotoviti, da subjekti v njihovi pristojnosti do konca leta 2023 sodelujejo pri združevanju povpraševanja s količinami, ki so enake najmanj 15 % ciljne vrednosti države članice za napolnjenost skladišč⁴⁴.

63 V praksi je mehanizem AggregateEU spletna platforma, ki združuje povpraševanje po plinu subjektov s sedežem v EU ali članic [Energetske skupnosti](#) (industrija, trgovci itd.) po državah članicah, kamor želijo, da se jim dobavi plin, in na njej se dobavitelji pozivajo, da v odgovor predložijo ponudbe. Povpraševanje in ponudba se uskladiata sorazmerno in razvrstita glede na ceno (tako imajo vsi kupci za svoje točke dobave enake možnosti za nakup po najnižji ceni). Sodelovanje Komisije se na tem mestu konča. Kupci in prodajalci se pogajajo zunaj okvira platforme in niso vezani na tam ponujene cene.

64 Zdi se, da mehanizem AggregateEU izpolnjuje svoj cilj podpiranja manjših podjetij, saj Komisija dve tretjini podjetij, ki želijo kupiti plin na platformi, uvršča med majhne subjekte (podjetja, ki so prisotna v eni državi članici, ali lokalni trgovci na drobno s plinom).

65 Mehanizem AggregateEU zagotavlja alternativni kanal za nakup in prodajo plina, kot je bilo načrtovano. Leta 2023 so na platformi potekali štirje krogi usklajevanja, v katerih je 180 subjektov predložilo povpraševanje po 54 milijardah m³ plina. Zahtevane količine ustrezajo 50 % zmogljivosti skladiščenja plina v EU, kar je veliko več od obveznih 15 %, ki se zahtevajo v skladu z zakonodajo. To kaže, da se subjekti plinskega gospodarstva resnično zanimajo za mehanizem AggregateEU. Vendar Sodišče ni moglo določiti njegove dodane vrednosti v primerjavi s platformami za trgovanje s plinom,

⁴³ [AggregateEU – questions and answers](#), Evropska komisija.

⁴⁴ Uredba Sveta (EU) 2022/2576.

niti nedelovanja trga, ki naj bi se z mehanizmom odpravilo, saj so se razlike v cenah na trgih plina v EU, ki jih je povzročila kriza, v času uvedbe mehanizma že bistveno zmanjšale⁴⁵.

66 Ocene o tem, koliko so se uresničile druge koristi, za katere Komisija trdi, da se dosežejo z mehanizmom AggregateEU (glej odstavek 62), razpoložljiva raven informacij o sklenjenih pogodbah ne omogoča. Komisija nima pravice dostopa do pogodb, sklenjenih na podlagi ponudb na platformi. Ne more vedeti, ali so bile te dvostranske ali izvedene prek konzorcijev za skupne nabave, niti tega, ali so bile plačane cene nižje od cen, ponujenih na glavnih platformah EU za trgovanje s plinom. Komisija se tega zaveda in je izjavila, da bo sistem v celoti koristil le, če „Komisija in države članice zagotovijo preglednost za platformo EU za nakup energije v zvezi s predvidenimi in zaključenimi nakupi zalog plina po Uniji, da se bo lahko ocenilo, ali so izpolnjeni cilji glede zanesljivosti oskrbe in energetske solidarnosti“⁴⁶.

Pri mednarodnem sodelovanju so bila posredovana močna sporočila, vendar je le malo možnosti za doseganje zastavljenih ciljev Komisije

67 Poleg tega, da energetska platforma EU podpira skupno nabavo plina, je njen cilj tudi usklajevanje ukrepov EU in pogajanj z zunanjimi dobavitelji višje v prodajni verigi, da se prepreči, da bi države EU medsebojno tekmovala s ponudbami, hkrati pa izkoristi politična in tržna moč za doseganje boljših pogojev za vse potrošnike v EU⁴⁷. V ta namen je Komisija začela izvajati številne pobude za sodelovanje z državami proizvajalkami plina in ima pravico do pregleda medvladnih energetskih sporazumov med državami članicami in državami, ki niso članice EU. Sodišče je v obeh primerih ugotovilo, da Komisija nima orodij in pravnih pristojnosti za doseganje zastavljenih ciljev.

⁴⁵ *Market monitoring report on key developments in EU gas wholesale markets*, ACER (junij 2023).

⁴⁶ Sporočilo Komisije z naslovom *Izredne energetske razmere – skupna priprava, nabava in zaščita EU*, COM(2022) 553 final.

⁴⁷ *Energetska platforma EU*, Evropska komisija (21. september 2023).

68 Komisija je v odziv na krizo začela z dejavnostmi sodelovanja, ki temeljijo na številnih dolgoletnih dvostranskih stikih z državami proizvajalkami plina, ki niso članice EU. Namen teh dejavnosti je bil poslati močno sporočilo, da bo EU sprejela ukrepe za diverzifikacijo oskrbe s plinom in s tem povečala svojo zanesljivost oskrbe z njim. Komisija je podpisala nezavezujoče skupne izjave z ZDA, Norveško in Kanado ter memorandume o soglasju z Egiptom/Izraelom in Azerbajdžanom. Vendar je kljub ukrepom Komisije glede na naravo teh dokumentov in omejene pristojnosti Komisije na področju mednarodnih zadev zelo malo možnosti, da se z izjavami in memorandumi dosežejo konkretni končni rezultati, ki bodo izboljšali zanesljivost oskrbe EU s plinom. Nekaj ukrepov, h katerim zavezujejo ti dokumenti (npr. razvoj orodij za stabilizacijo energetskega trga skupaj z Norveško ali ustanovitev delovne skupine EU-Kanada za UZP), ni doseglo pričakovanih rezultatov.

69 Države članice sklepajo dvostranske sporazume z državami nečlanicami EU, ki proizvajajo plin. V nekaterih primerih, kot so opredeljeni v [Sklepu Sveta 2017/684](#), morajo o vseh takih medvladnih sporazumih o energiji poročati Komisiji. S sklepom je bila uvedena zahteva, da Komisija medvladne sporazume o plinu in nafti predhodno oceni (pred podpisom), da se zagotovi njihova skladnost s pravom EU. Po navedbah nekega inštituta za spremljanje medvladnih sporazumov o energiji je bilo od začetka krize [med državami članicami in državami, ki niso članice EU, sklenjenih zelo veliko različnih sporazumov](#). Komisija ni bila obveščena o nobenem od njih. Ker ti sporazumi niso javni, Komisija težko ve, katere vrste sporazumov sklenejo države članice z državami, ki niso članice EU, in ali bi morale te sporazume priglasiti kot medvladne sporazume, kot so opredeljeni v [Sklepu 2017/684](#).

Zaključki in priporočila

70 Splošna ugotovitev Sodišča je, da so bili z okvirom EU sicer obravnavani vsi vidiki zanesljivosti oskrbe z zemeljskim plinom, četudi neenako, vendar pogosto ni mogoče dokazati, ali so bili doseženi cilji za odzivanje na krize. S strukturo EU za zanesljivost oskrbe se je spodbudilo sodelovanje med državami članicami, vendar niso bili doseženi nekateri ključni končni rezultati, EU pa še vedno razvija okvir cenovne dostopnosti. EU je sprejela številne kratkoročne ukrepe v odziv na rusko instrumentalizacijo dobave plina, s čimer je trgu poslala močne signale, da bodo države članice sodelovale pri premagovanju tega izziva. Vendar koristi ukrepov EU niso bile vedno jasne, EU pa se sooča z novimi razmerami na področju zanesljivosti oskrbe, za katere je značilna večja odvisnost od UZP in potreba po razogljičenju porabe plina.

71 Nekatere politike in ukrepi EU so pozitivno vplivali na zanesljivost oskrbe EU s plinom, zlasti to, da se zahteva ali financira infrastruktura, ki povezuje plinska omrežja držav članic, omogočanje dvosmernega pretoka plina (zlasti v smeri zahod-vzhod poleg smeri vzhod-zahod) ter podpora diverzifikaciji oskrbe s plinom. Kar zadeva cilje glede razpoložljivosti in cenovne dostopnosti, so bili ti v politiki EU v zvezi z oskrbo s plinom veliko bolj eksplicitni. Kriza je EU prisilila, da v svojem okviru za zanesljivost oskrbe s plinom več pozornosti nameni vprašanju cenovne dostopnosti, države članice pa so sprejele tudi vrsto ukrepov za reševanje tega vprašanja. EU zdaj razvija okvir politike za cenovno dostopnost plina, vendar v njem še vedno niso dovolj obravnavane potrebe po tem, da EU izrecno preuči in analizira dejavnike in izzive za cenovno dostopnost (glej odstavke [19–26](#)).

Priporočilo 1 – Dokončati okvir EU za cenovno dostopnost plina

Komisija naj pri zanesljivosti oskrbe s plinom bolj upošteva vidik cenovne dostopnosti, tako da:

- (a) zagotovi oceno cenovne dostopnosti na ravni EU, kar zadeva ključne končne rezultate EU;
- (b) pri reviziji uredbe o zanesljivosti oskrbe s plinom oceni izvedljivost tega, da se v nacionalnih ocenah tveganja, ki so določene kot obvezne v tej uredbi, upošteva tveganje cenovne dostopnosti;
- (c) oceni izvedljivost posodobitve zahtev za poročanje držav članic, da bi poleg energetske revščine zajemale tudi informacije o cenovni dostopnosti, na primer v NEPN.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2025.

72 Okvir EU za poročanje o zanesljivosti oskrbe s plinom za države članice in regionalne skupine držav članic zagotavlja podlago za sistematično obravnavo številnih tveganj, preventive ukrepe, ki jih je treba sprejeti, da bi se tveganjem izognili, in nujne ukrepe, če bi se ta tveganja uresničila. Vendar 18 držav članic ni dokončalo postopka poročanja o preventivnih načrtih in načrtih za izredne razmere, dve pa v krogu poročanja za leto 2019 sploh nista poslali ničesar, kar kaže na to, da ta postopek ni učinkovit in je njegova dodana vrednost vprašljiva. Čeprav regionalne rizične skupine spodbujajo sodelovanje, je Sodišče ugotovilo, da ne dosegajo pričakovanih rezultatov, na primer zato, ker se med sabo prekrivajo. Nekatere rizične skupine po uvedbi novih tokov plina –v odziv na prekinitev dobave ruskega plina – niso več aktualne. To kaže, da okvir za poročanje o zanesljivosti oskrbe sicer spodbuja sodelovanje med državami članicami, kar pa zadeva zastavljeni cilj o podpiranju nacionalnih in regionalnih ureditev zanesljivosti oskrbe s plinom, v nekaterih ključnih vidikih primanjkuje dodane vrednosti in učinkovitosti. Večina držav članic podpira pregled strukture nacionalnih in regionalnih obveznosti poročanja o zanesljivosti oskrbe s plinom. Temu je treba dodati še težaven izziv sklepanja solidarnostnih sporazumov, bodisi dvostransko bodisi prek mehanizma na ravni EU (odstavki [27–44](#)).

Priporočilo 2 – Optimizirati postopek, po katerem države članice poročajo o zanesljivosti oskrbe s plinom

Komisija naj za to, da se zagotovi skladna opredelitev in obravnava najpomembnejših vprašanj v zvezi z zanesljivostjo oskrbe s plinom tako na nacionalni kot na regionalni ravni:

- (a) pri reviziji uredbe o zanesljivosti oskrbe s plinom oceni izvedljivost racionalizacije zahtev za države članice glede poročanja o zanesljivosti oskrbe s plinom ter postopka priprave in predložitve glavnih končnih rezultatov (nacionalnih in skupnih ocen tveganja, načrtov s preventivnimi ukrepi in načrtov za izredne razmere);
- (b) nadalje pomaga državam članicam pri pripravi končnih rezultatov, da bodo popolni in predloženi pravočasno, zlasti tako, da preuči digitalna orodja za poročanje in pregled.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2025.

Priporočilo 3 – Revidirati strukturo regionalnega sodelovanja

Komisija naj pregleda sedanjo strukturo regionalnega sodelovanja, tako da:

- (a) prilagodi konfiguracijo spremenjenim okoliščinam (povečan pomen UZP, zmanjšana vloga nekaterih koridorjev za oskrbo po plinovodih);
- (b) zmanjša prekrivanje med rizičnimi skupinami ter pojasni vloge in odgovornosti znotraj teh skupin.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2025.

73 Postopek za izbiro projektov skupnega interesa je zapleten in vključuje tri faze, od katerih ima vsaka lastno metodologijo, mnogo korakov in več deležnikov. Ta postopek je običajno privedel do tega, da je projekt dobil status projekta skupnega interesa, ker zagotavlja največje pričakovane koristi. V 20 % primerov se to ni zgodilo, saj so bili sklopi konkurenčnih ali potencialno konkurenčnih projektov skupnega interesa navedeni v okviru določenega cilja, da bi se trg nato odločil, katerega bo financiral. Pri izbiri projektov skupnega interesa je bila zanesljivost oskrbe ustrezno upoštevana, toda Komisija ni mogla zagotoviti pregleda končnih rezultatov vseh 291 projektov skupnega interesa na področju plina. Zaradi nepopolnih informacij o rezultatih projektov je težko oceniti stopnjo izvajanja projektov skupnega interesa in dodane vrednosti tega, da je

nek projekt projekt skupnega interesa. Nadaljnjih projektov skupnega interesa na področju plina (razen dveh izjem za povezavo Malte in Cipra z omrežjem EU) ne bo, vendar se pri projektih skupnega interesa v zvezi z vodikom uporablja isti postopek, zato se lahko pojavijo iste pomanjkljivosti. Sodišče je v zvezi z neto ničelnim ciljem EU in stalno potrebo po zemeljskem plinu v prihodnosti ugotovilo, da lahko nezadosten napredek na področju zajemanja, uporabe in shranjevanja ogljika pomeni izziv za dolgoročno zanesljivost oskrbe s plinom glede na podnebne cilje EU (odstavki [45–52](#)).

Priporočilo 4 – Izboljšati transparentnost izvajanja projektov skupnega interesa

Komisija naj po posvetovanju z državami članicami, mrežo ENTSO-G in nosilci projektov izboljša transparentnost in jasnost podatkov o izidih projektov skupnega interesa, da bodo vključevali informacije o nekdanjih projektih, stroških projektov in združenih projektih. To bi bilo mogoče narediti na platformi za transparentnost projektov skupnega interesa ali spletni strani Europa.eu in bi moralo veljati za vse prihodnje sezname takih projektov.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2025.

74 EU je v obdobju 2022–2023 začela izvajati številne izredne ukrepe, predvsem na podlagi člena 122 PDEU, s čimer je trgu poslala močne signale, da bodo države članice sodelovale pri odzivanju na izziv ruske instrumentalizacije plina in zagotavljanju zanesljivosti oskrbe. Učinka teh ukrepov glede na njihove navedene cilje zaradi drugih dejavnikov, ki vplivajo na rezultate, ali zaradi pomanjkanja dokazov ni mogoče vedno ugotoviti. 15-odstotno zmanjšanje povpraševanja (v primerjavi s petletnim povprečjem) je bilo doseženo, kar je pripomoglo k ponovni vzpostavitvi gotovosti na trgu, čeprav se je povpraševanje zmanjšalo že pred sprejetjem ciljne vrednosti zaradi visokih cen. Pri ocenjevanju uspešnosti tega ukrepa je težko oceniti relativni učinek ukrepov, ki so jih sprejele države članice, v primerjavi z učinkom drugih dejavnikov, na katere države članice nimajo vpliva (npr. visoke cene plina, izničenje povpraševanja, toplo vreme) (glej odstavke [54–56](#)).

75 EU je uvedla tudi obveznost glede napolnjenosti skladišč plina, in sicer najprej 80 % do novembra 2022, nato pa 90 % do novembra vsako leto do leta 2025. Doseganje teh ciljih vrednosti je prispevalo k tržni gotovosti in zagotavljanju zanesljivosti oskrbe v času krize. Vendar to ne pomeni bistvenega odstopanja od prejšnje prakse. Ukrep odraža povprečne ravni napolnjenosti skladišč v EU pred krizo (glej odstavke [57–59](#)).

76 EU je sprejela ukrepe za omejitev veleprodajnih cen plina nad cenovno zgornjo mejo, izračunano v skladu z Uredbo (EU) 2022/2578 za nekatere vrste pogodb, da bi omilila, kar šteje za tržne ekscese. Cene plina so bile precej pod zgornjo mejo, zato uspešnosti te meje ni mogoče oceniti, saj njena uporaba doslej še ni bila sprožena. Sodišče je ugotovilo, da obstajajo tveganja v zvezi z morebitno aktivacijo zamejene cene plina. Evropski organ za vrednostne papirje in trge je opozoril, da bi se trgovanje s plinom lahko premaknilo iz EU, če bi se cene približale zgornji meji, in da bi to pomenilo tveganje za urejeno delovanje trga. Ob scenariju velikega pomanjkanja plina, ki bi povzročilo porast cen, je Komisija pristojna, da začasno prekine uporabo zgornje meje (odstavka [60](#) in [61](#)).

77 Mehanizem AggregateEU, orodje za usklajevanje kupcev in prodajalcev plina, ki ga je vzpostavila Komisija, zagotavlja alternativni kanal za nakup in prodajo plina. Pritegnil je zanimanje manjših subjektov, katerim je namenjena pomoč Komisije. Vendar Sodišče ni moglo določiti njegove dodane vrednosti v primerjavi s platformami za trgovanje s plinom niti ni ugotovilo nedelovanja trga, ki naj bi se z mehanizmom AggregateEU odpravilo. Poleg tega Komisija ne more dokazati, da so bili doseženi njeni drugi zastavljeni cilji, saj ne more pridobiti informacij o pogodbah, ki so bile dejansko sklenjene na podlagi ponudb, prejetih prek platforme. Sodišče je ugotovilo tudi, da Komisija prizadevanj za usklajevanje ukrepov EU in pogajanj z zunanjimi dobavitelji višje v prodajni verigi ne more uresničiti, ker za to nima orodij in pravnih pristojnosti (odstavki [62–69](#)).

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Joëlle Elvinger, članica Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 15. maja 2024.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik







Prilogi

Priloga I – Financiranje iz instrumenta IPE za gradnjo projektov skupnega interesa

| Ime predloga | Seznam projektov skupnega interesa | Država članica | Financiranje IPE (v milijonih EUR) |
|---|------------------------------------|----------------|------------------------------------|
| Sodelovanje v projektu skupnega interesa sistema jugozahodne Škotske na kopnem med krajema Cluden in Brighthouse Bay (Združeno kraljestvo) | 1 | UK | 34,8 |
| Gradnja plinovoda Klaipeda-Kursenai | 1 | LT | 28,6 |
| Gradnja plinske povezave Poljska-Litva (GIPL), vključno s podporno infrastrukturo | 1 | PL, LT | 295,4 |
| Povezava Poljska-Češka republika (zdaj znana kot Stork II) med kraji Libhošt-Hat (CZ-PL) in Kedzierzyn (PL) | 1 | PL, CZ | 62,7 |
| Povratni tok na plinovodu TENP – dela | 1 | DE | 8,7 |
| Razvoj nacionalnega prenosnega omrežja plina na romunskem ozemlju na relaciji Bolgarija-Romunija-Madžarska-Avstrija – izvedbena dela v fazi 1 | 1 | RO | 179,3 |
| Dela na plinovodu Balticconnector | 2 | FI, EE | 187,5 |
| Izboljšanje plinske povezave med Estonijo in Latvijo (izboljšava Estonija-Latvija) | 2 | EE | 18,6 |
| Gradbena dela za plinsko povezavo med Poljsko in Slovaško | 2 | SK, PL | 134,6 |
| Gradnja terminala Krk za UZP | 2 | HR | 82,5 |
| Evakuacijski plinovod za UZP Omišalj-Zlobin-Bosiljevo-Sisak-Kozarac-Slobodnica – dela za fazo I | 2 | HR | 16,4 |
| Odprava notranjih ozkih grl, da se prekine izolacija in omogoči prenos zemeljskega plina iz vzhodnega Sredozemlja (CyprusGas2EU) | 2 | CY | 101,3 |
| Gradbena dela za obnovo, posodobitev in razširitev bolgarskega prenosnega omrežja – faza 2 | 3 | BG | 27,1 |
| Povečanje podzemnega skladišča za plin Inčukalns | 3 | LV | 44 |

| Ime predloga | Seznam projektov skupnega interesa | Država članica | Financiranje IPE (v milijonih EUR) |
|---|------------------------------------|----------------|------------------------------------|
| Gradbena dela za infrastrukturo sklopa projektov skupnega interesa 8.3 | 3 | PL, DK | 214,9 |
| Gradbena dela za izboljšanje povezave med Latvijo in Litvo | 3 | LV, LT | 4,8 |
| Plinska povezava Bolgarija–Srbija (IBS) – gradbena dela | 4 | BG | 44,5 |
| Povečanje podzemnega skladišča za plin Čiren (Bolgarija) – gradbena dela | 4 | BG | 77,9 |
| Povečanje dnevne zmogljivosti praznjenja – podzemno skladišče za plin Bilciurești | 5 | RO | 38 |

Priloga II – Zemljevid projektov skupnega interesa na področju plina, ki so prejeli sredstva instrumenta IPE za gradnjo

- | | | |
|--|--|---|
|  Terminal za UZP |  Povratni tok plina |  Plinsko vozlišče |
|  Podzemno skladišče za plin |  Kompresorske postaje za plin |  Plinovod |



Vir: Evropska komisija

Kratice in okrajšave

CCUS: zajemanje, uporaba in shranjevanje ogljikovega dioksida

ENTSO-G: Evropska mreža sistemskih operaterjev prenosnih omrežij zemeljskega plina

IPE: Instrument za povezovanje Evrope

MWh: megavatna ura

NEPN: nacionalni energetska in podnebni načrt

TEN-E: vseevropska energetska omrežja

UZP: utekočinjeni zemeljski plin

Glosar

Agencija Evropske unije za sodelovanje energetske regulatorjev agencija EU, ki tesno sodeluje z energetskimi regulatorji držav članic, da bi podprla uspešno delovanje notranjega trga z električno energijo in zemeljskim plinom.

Analiza stroškov in koristi: primerjava ocenjenih stroškov in pričakovanih koristi predlaganega ukrepa.

Evropska mreža sistemskih operaterjev prenosnih omrežij zemeljskega plina: združenje, ki spodbuja sodelovanje med operaterji prenosnih omrežij plina v državah članicah EU in drugih povezanih državah.

Instrument za povezovanje Evrope: instrument EU, s katerim se zagotavlja finančna podpora za vzpostavitev trajnostne, medsebojno povezane infrastrukture v sektorjih energetike, prevoza ter informacijske in komunikacijske tehnologije.

Izničenje povpraševanja: dolgotrajni upad povpraševanja po plinu ali drugih proizvodih, ki je posledica trajno visokih cen ali omejene ponudbe.

Operater prenosnega omrežja: organizacija, pristojna za nacionalni ali regionalni prenos energije.

Projekt skupnega interesa: čezmejni infrastrukturni projekt med dvema ali več državami EU v okviru vseevropskega omrežja.

Utekočinjeni zemeljski plin: zemeljski plin, pretvorjen v tekočo obliko za skladiščenje ali transport.

Zanesljivost oskrbe: neprekinjena razpoložljivost vira po dostopni ceni.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2024-09>

Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2024-09>

Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi članica Sodišča Joëlle Elvinger. Revizijo je vodil član Sodišča João Leão, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Paula Betencourt, vodilna upravna uslužbenka Florence Fornaroli, vodja naloge Nicholas Edwards in revizorji Greta Kapustaite, Lorenzo Pirelli, Michal Szwed in Jonas Kathage. Jezikovno podporo so zagotovile Agata Sylwestrzak, Paola Magnanelli in Janina Schmidt Maximo. Grafično podporo je zagotovila Giuliana Lucchese.



Od leve proti desni: Giuliana Lucchese, Michal Szwed, Paola Magnanelli, Nicholas Edwards, João Leão, Paula Betencourt, Florence Fornaroli, Greta Kapustaite in Lorenzo Pirelli.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2024

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Slika 8 – ikone: slike so bile oblikovane z uporabo virov [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-2282-6 | ISSN 1977-5784 | doi:10.2865/040084 | QJ-AB-24-010-SL-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-2253-6 | ISSN 1977-5784 | doi:10.2865/891802 | QJ-AB-24-010-SL-N |

Mednarodna agencija za energijo opredeljuje energetska varnost kot neprekinjeno razpoložljivost virov energije po dostopni ceni. Ruska invazija na Ukrajino je povzročila krizo v oskrbi s plinom in krizo cenovne dostopnosti v EU. Zato je bil okvir EU za zanesljivost oskrbe s plinom na preizkušnji in sprejetih je bilo več začasnih ukrepov za zanesljivost oskrbe na ravni EU, saj se EU z diverzifikacijo oskrbe odmika od ruskega plina iz plinovoda in se bolj opira na utekočinjeni zemeljski plin. Sodišče je ugotovilo, da je bila z okvirom EU zanesljivost oskrbe s plinom obravnavana neenako in da pogosto ni mogoče dokazati, ali so bili doseženi cilji odzivanja na krize. Na podlagi svojih ugotovitev priporoča Komisiji, naj:

- dokonča okvir EU za cenovno dostopnost plina,
- optimizira postopek, po katerem države članice poročajo o zanesljivosti oskrbe s plinom, in pregleda strukturo regionalnega sodelovanja,
- izboljša transparentnost izvajanja projektov skupnega interesa.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/contact

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors