EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.3.2023.
COM(2023) 182 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o određenim aspektima skladištenja plina na temelju Uredbe (EU) 2017/1938 Europskog parlamenta i Vijeća

{SWD(2023) 73 final}

1. Uvod

Na tržištu plina već je 2021. bilo naznaka napetosti, a cijene plina znatno su se povećale. Ruska vojna agresija na Ukrajinu, koja je počela u veljači 2022., izazvala je niz poremećaja u opskrbi plinom i dovela do povećanja nestabilnosti cijena plina na svjetskim tržištima. Ti su događaji od EU-a i njegovih prvih susjeda, koji su ovisili o ruskom plinu, zahtijevali odlučnu reakciju i mjere u nastojanju da se riješi pitanje ponude i potražnje.

Razmjeri neravnoteže na tržištu plina i strah od velikih poremećaja u opskrbi, praćeni potencijalno ozbiljnim ograničenjima opskrbe industrije i kućanstava, doveli su do jedinstvenog regulatornog odgovora. To je pridonijelo sigurnosti opskrbe plinom i osiguralo smanjenje cijena plina za zimu 2022./2023.

Skladištenje plina već je bilo važan dio Komisijinih planova pripravnosti za zimu 2022./2023. i za predstojeće godine, kao što je i istaknuto u planu REPowerEU[1] i Komunikaciji Komisije „Štednja plina za sigurnu zimu"[2]. Konkretno, dobro popunjena skladišta osiguravaju dostupnost plina privatnim kućanstvima i poduzećima u zimskom razdoblju grijanja.

Kao dodatna mjera Uredbom o skladištenju plina[3], koju su suzakonodavci donijeli 27. lipnja 2022., propisano je da države članice koje imaju kapacitete za skladištenje plina trebaju osigurati da do 1. studenoga 2022. njihova podzemna skladišta plina budu popunjena do najmanje 80 % kapaciteta. Od 2023. nadalje popunjenost skladišta plina morat će do 1. studenoga svake godine biti 90 %.

Kao dodatna zaštitna mjera za odgovarajuću razinu punjenja skladišta plina u narednim godinama Uredbom o skladištenju plina propisuje se da svaki operator sustava skladišta u EU-u mora biti certificiran. Certificiranje bi trebalo odbiti ili bi ono trebalo dovesti do korektivnih mjera ako relevantna tijela zaključe da bi osoba ili subjekt koji izravno ili neizravno kontrolira sustav skladišta ili ostvaruje bilo kakvo pravo nad njime mogao ugroziti sigurnost opskrbe energijom u EU-u.

U ovom se izvješću analizira provedba Uredbe o skladištenju plina na temelju informacija koje su države članice dostavile o svojim mjerama skladištenja plina i postupcima certificiranja, dopunjenih podacima Eurostata, u skladu s člankom 17.a Uredbe (EU) 2017/1938. Priložen mu je radni dokument službi Komisije u kojem se navode detaljne informacije o mjerama koje su države članice poduzele kako bi osigurale popunjenost svojih prostora za skladištenje plina i analiza cijena plina u okviru provedbe Uredbe o skladištenju.

[1] COM(2022) 639 final.
[2] COM(2022) 360 final.
[3] UREDBA (EU) 2022/1032 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 29. lipnja 2022. o izmjeni uredbi (EU) 2017/1938 i (EZ) br. 715/2009 u pogledu skladištenja plina, SL L 173, 30.6.2022., str. 22.

2. Pravna osnova i kontekst godišnjeg izvješća

Popunjenost skladišta plina u EU-u iznosila je 94,9 % 1. studenoga 2022. To je bilo znatno iznad cilja od 80 % i sve su države članice ostvarile svoj cilj utvrđen Uredbom[4]. Razina punjenja u EU-u 31. prosinca 2022. bila je 83,4 %. Kad je riječ o skladištenju, čini se da se EU dobro pripremio za zimu 2022./2023.

U članku 6.d stavku 5. Uredbe o skladištenju navodi se da Komisija mora podnositi godišnja izvješća Europskom Parlamentu i Vijeću. Ta izvješća moraju sadržavati:

- pregled mjera koje su države članice poduzele kako bi ispunile obveze skladištenja,
- pregled vremena potrebnog za postupak certificiranja utvrđen u članku 3.a Uredbe (EZ) br. 715/2009,
- pregled mjera koje je zatražila Komisija kako bi se osigurala usklađenost s krivuljama punjenja i ciljevima punjenja,
- analizu mogućih učinaka te uredbe na cijene plina i potencijalne uštede plina u vezi s člankom 6.b stavkom 4.

Izvješće pridonosi širenju baze znanja o najboljoj praksi punjenja skladišnih prostora.

3. Pregled mjera koje su države članice poduzele kako bi ispunile obveze skladištenja

Uredbom o skladištenju plina propisuje se da države članice moraju poduzeti sve potrebne mjere kako bi ispunile ciljeve punjenja. Trebale bi nastojati služiti se tržišnim mjerama, ako je to moguće, kako bi se izbjegli nepotrebni poremećaji na tržištu. Međutim, mjere mogu uključivati regulatorne mjere, financijske poticaje ili naknadu sudionicima na tržištu.

Uredbom o skladištenju utvrđuje se ogledni popis potencijalnih mjera i alata koje države članice mogu primijeniti u tu svrhu. Kako bi prikupila povratne informacije o tim prijedlozima, Komisija je u jesen 2022. relevantnim tijelima država članica poslala upitnik o mjerama i alatima kojima se služe za osiguravanje popunjenosti svojih skladišnih prostora. U upitniku su zatražena i stajališta i procjene država članica o djelotvornosti mjera, njihovim prednostima i nedostacima.

Države članice navele su da su sljedeće mjere djelotvorno pridonijele pravodobnom punjenju njihovih skladišnih prostora:

1. uvođenje obveze za operatore sustavâ skladišta da postignu određenu minimalnu razinu punjenja u skladu s nacionalnim ciljem;
2. ponuda kapaciteta sudionicima na tržištu;
3. uspostava mehanizma za slučaj u kojem je ukupni preuzeti kapacitet ispod minimalne razine punjenja, primjerice uvjeti za dopunsku količinu koji su unaprijed dogovoreni sa sudionicima na tržištu;
4. osiguravanje djelotvorne upotrebe rezerviranih kapaciteta primjenom mehanizma „koristi ili izgubi” ili određivanjem sankcija za neispunjavanje obveza;

[4] Plinska infrastruktura u Europi – Zbirni inventar skladišta plina (AGSI) (agsi.gie.eu)

5. naposljetku, ako se prethodnim mjerama vjerojatno neće postići željeni rezultati, određivanje subjekta koji će na veleprodajnom tržištu kupiti kapacitet koji nedostaje.

Nadalje, pozivajući se na Prilog I.b Uredbi (EU) 2022/1032, Austrija i Njemačka sklopile su sporazum o cilju punjenja i krivulji punjenja u skladu s člankom 6.a jer te države članice dijele odgovornost za sustave skladišta Haidach i 7Fields[5].

Mehanizmom raspodjele opterećenja iz te uredbe državama članicama koje nemaju skladišne objekte na svojim državnim područjima omogućuje se da u susjednim zemljama skladište količine plina koje odgovaraju količini od najmanje 15 % njihove godišnje potrošnje. Međutim, države članice u ograničenoj su se mjeri služile koordiniranim instrumentima za punjenje skladišta plina.

Italija i Grčka potpisale su u rujnu 2022. memorandum o razumijevanju o skladištenju plina, koji distributerima iz grčkog nacionalnog transportnog sustava za prirodni plin omogućuje skladištenje do 1,14 TWh plina u Italiji. Takvi su sporazumi važni za države članice koje nemaju kapacitet za skladištenje plina na vlastitim državnim područjima. Estonska vlada dogovorila je kupnju 1 TWh za skladištenje nacionalnih strateških rezervi plina u skladišnom prostoru u Latviji.

Na seminaru[6] o provedbi Uredbe o skladištenju plina mnoga su europska udruženja koja su članovi Koordinacijske skupine za plin potvrdila djelotvornost te uredbe, ali i preporučila da se za njezinu učinkovitu provedbu više koriste tržišni instrumenti, posebno kako bi se smanjili troškovi skladištenja.

Države članice su 2022. ulagale više nego ikad prije da bi se povećala otpornost europske plinske infrastrukture i poboljšao pristup ukapljenom prirodnom plinu (UPP) u regijama koje uvelike ovise o ruskom plinu. Stoga se stanje 2023. znatno promijenilo i države članice sad mogu bolje iskoristiti tržišne i manje se oslanjati na intervencijske instrumente koji su bili neophodni zbog nedostatka infrastrukture ili radi sprečavanja operatora skladišta izvan EU-a da manipuliraju tržištem.

Kao rezultat svih mjera premašen je cilj punjenja od 80 % za 2022. Do 1. studenoga 2022. bilo je popunjeno 94,9 % skladišta plina EU-a te su sve države članice premašile cilj od 80 % (vidjeti tablicu i sliku u nastavku). Latvija, jedina država članica koja nije dosegnula 80 % popunjenosti, ispunila je uvjete za smanjenu obvezu skladištenja zbog velikog skladišnog kapaciteta u usporedbi s nacionalnom potrošnjom. Razina punjenja koju je postigla Latvija uvelike premašuje njezin smanjeni cilj za studeni u odnosu na njezinu potrošnju.

[5] Sporazum je objavljen u službenom listu Austrije: https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2023/16.

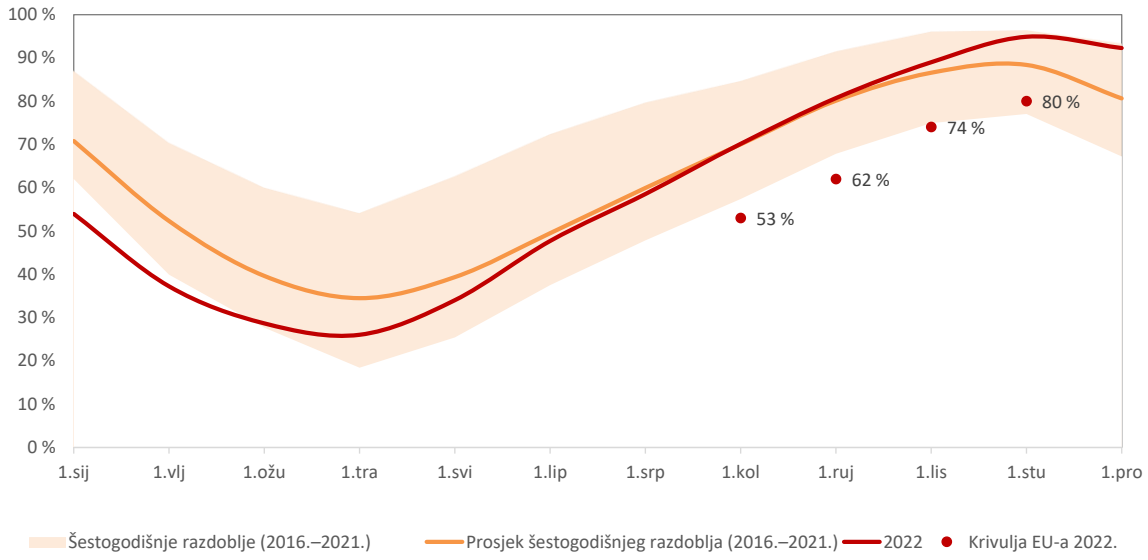
[6] Registar stručnih skupina Komisije i drugih sličnih subjekata (europa.eu)

Tablica: Razine punjenja 1. studenoga 2022.

	Razina punjenja (%)	Radni kapacitet (plina) (TWh)
AT	93,1	95,5
BE	100	7,6
BG	90,4	5,8
CZ	94,9	43,8
DE	99,2	245,2
DK	99,3	9,9
ES	94,8	35,3
FR	100	132,6
HR	97,0	4,8
HU	86,0	67,7
IT	95,5	193,4
LV	57,7	24,1
NL	91,8	138,9
PL	98,9	36,4
PT	98,3	4,0
RO	96,8	32,8
SE	92,9	0,1
SK	91,3	38,8
EU	**94,9**	**1116,21**

Izvor: baza podataka AGSI-ja 1. studenoga 2022.

Slika: Razina punjenja skladišta EU-a i krivulja EU-a 2022.

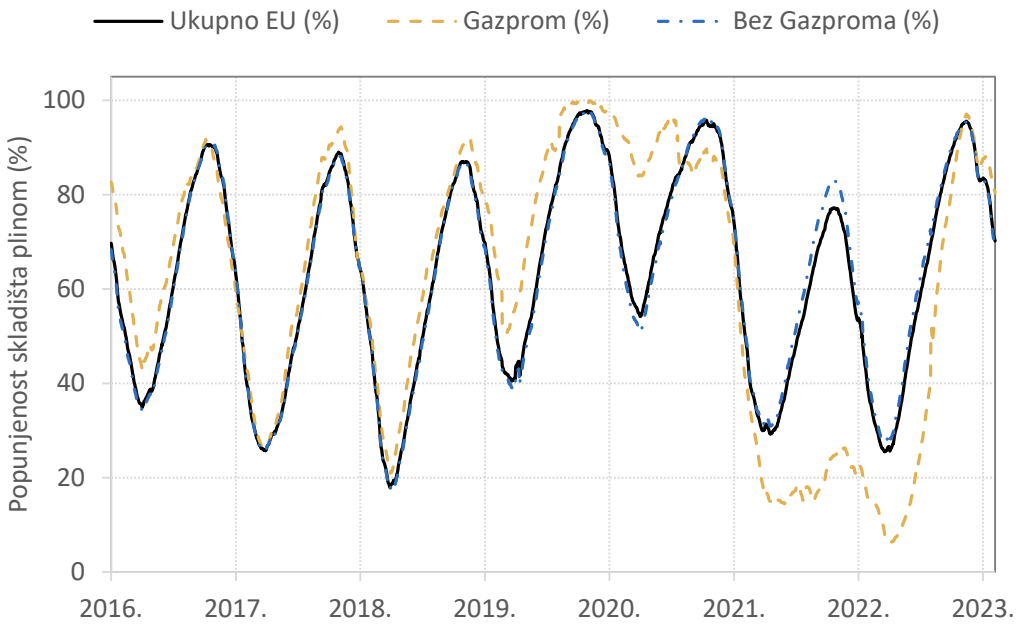


4. Skladišni prostori u EU-u koji su prethodno bili u vlasništvu ili pod upravom Gazproma

Oko 10 % skladišnih kapaciteta EU-a 2021. bilo je u vlasništvu ili pod upravom Gazproma. Skladišni prostori Gazproma, koji nisu bili popunjeni prije početka zime 2021./2022., bili su gotovo iscrpljeni na kraju sezone kad se plin povlači iz skladišta. Zbog tih prostora Gazproma došlo je do smanjenja prosječne razine punjenja skladišnih prostora u EU-u za 6–8 postotnih bodova na kraju 2021. u usporedbi s prethodnim godinama.

Na sljedećem je grafikonu prikazano kretanje količina plina u skladišnim prostorima u vlasništvu ili pod upravom Gazproma (narančasta isprekidana linija) i u drugim prostorima u EU-u (plava isprekidana linija). Crna linija prikazuje količinu plina u svim skladišnim prostorima u EU-u zajedno.

Slika: Kretanje količina plina u skladišnim prostorima u vlasništvu ili pod upravom Gazproma



Države članice sa skladišnim prostorima u vlasništvu ili pod upravom Gazproma poduzele su u ljeto 2022. mjere za zaštitu svoje energetske sigurnosti:

- Njemačka je nacionalizirala prostore Gazproma, koji su prethodno bili u vlasništvu društva Gazprom Germania. Novi subjekt zove se SEFE Securing Energy for Europe GmbH,
- prostor u Austriji dodijeljen je drugom operatoru u skladu s novouvedenim pravilima „koristi ili izgubi". Njemačka i Austrija potpisale su 17. veljače 2023. sporazum o preuzimanju zajedničke odgovornosti za upotrebu i punjenje sustavâ skladišta prirodnog plina Haidach i 7Fields te za transport uskladištenih količina plina u slučaju nestašice. Dogovor je uslijedio nakon memoranduma o razumijevanju, koji su Berlin i Beč sklopili u srpnju 2022. Njemačka i austrijska poduzeća u prošlosti su se već služila tim dvama sustavima skladišta, koja se nalaze u Austriji,
- u Nizozemskoj je vlada imenovala Energiebeheer Nederland, državni subjekt, za transport plina do sustava skladišta Bergermeer, koji upotrebljava neiskorišteni skladišni kapacitet, uključujući kapacitet u vlasništvu Gazproma,
- Češka je primijenila načelo „koristi ili izgubi" kako bi prisilila sudionike na tržištu s rezervnim skladišnim kapacitetom, iznad određenog praga, da vladi vrate mjesta za utiskivanje. U skladu s tim načelom skladišni kapacitet Gazproma na lokaciji Damborice

povučen je i uključen u vladine posebne dražbovne mjere, koje uključuju mogućnost besplatnih dražbi i plaćanja trgovcima u zamjenu za skladištenje plina.

Zahvaljujući tim su mjerama skladišni prostori koji su prethodno bili u vlasništvu ili pod upravom Gazproma u prosjeku do 1. studenoga 2022. bili popunjeni do 94 %, u usporedbi s razinom punjenja od 26 % 1. studenoga 2021.

U tablici u nastavku prikazana je djelotvornost mjera država članica kojima je suzbijen ili smanjen utjecaj Gazproma na skladištenje plina. U njoj se uspoređuje zbirni skladišni kapacitet u vlasništvu ili pod upravom Gazproma po zemlji u studenome 2021. i studenome 2022.

Tablica: Kapacitet skladišnih prostora u vlasništvu ili pod upravom Gazproma po zemlji 2021. i odgovarajuće razine punjenja u studenome 2021. i studenome 2022.

Zemlja	**Kapacitet u vlasništvu/pod upravom Gazproma 2021. (TWh)**	**Razina punjenja 1. studenoga 2021.**	**Razina punjenja 1. studenoga 2022.**
AT	32,3	20 %	91 %
CZ	2,2	45 %	85 %
DE	58,2	27 %	94 %
NL	19,3	30 %	99 %
UKUPNO	112,0	26 %	94 %

5. Alat za agregiranje potražnje u skladu s Uredbom Vijeća (EU) 2022/2576

Uredbom (EU) 2022/2576, koju je Vijeće donijelo 19. prosinca 2022. na temelju prijedloga Komisije[7], utvrđuje se alat za agregiranje potražnje kojim će se državama članicama EU-a pomoći da pravodobno osiguraju dovoljnu opskrbu plinom za zimu 2023.–2024. Nadalje, mehanizam zajedničke kupnje uveden tom uredbom bit će ključan u sprečavanju europskih poduzeća da se nadmeću za isti plin i tako preuveličaju cijene.

Od država članica EU-a traži se da agregiraju potražnju za količinama plina koje odgovaraju količini od 15 % njihovih obveza punjenja skladišta. Agregiranje iznad 15 % bit će dobrovoljno, ali će se temeljiti na istom mehanizmu.

Komisija je u tu svrhu angažirala pružatelja usluga za uspostavu potrebnih usluga kako bi se potražnja europskih poduzeća za plinom pravodobno agregirala i povezala s najkonkurentnijim ponudama za opskrbu za sljedeću sezonu punjenja skladišta. Nakon usklađivanja potražnje s

[7] Uredba Vijeća (EU) 2022/2576 o jačanju solidarnosti boljom koordinacijom kupnje plina, pouzdanim referentnim vrijednostima cijena i prekograničnim razmjenama plina, SL L 335, 29.12.2022., str. 1.

ponudom poduzeća mogu pojedinačno ili zajednički dobrovoljno sklopiti ugovore o kupnji s dobavljačima plina. Posebnu korist od toga imaju manja poduzeća i poduzeća iz zemalja bez izlaza na more koje imaju manji globalni doseg ili pregovaračku moć. Korist od zajedničke kupnje mogla bi imati i industrija u kojoj se troši plin, kao što su industrije gnojiva i keramike.

Za uspostavu mehanizma zajedničke kupnje, države članice EU-a, ugovorne stranke Energetske zajednice i industrijski akteri iz EU-a udružuju snage u raznim forumima kako bi Komisiji pružili stručno znanje i savjete. To čine u okviru *ad hoc* upravljačkog odbora, regionalnih skupina i industrijske savjetodavne skupine.

6. Pregled vremena potrebnog za postupak certificiranja

Države članice trebale bi osigurati da svakog operatora sustavâ skladišta, uključujući operatore sustavâ skladišta koje kontroliraju operatori transportnih sustava, certificira nacionalno regulatorno tijelo ili drugo tijelo koje je imenovala država članica. Time se osigurava da se utjecajem na operatora sustavâ skladišta ne ugrožava sigurnost opskrbe energijom ili bilo koji drugi ključni sigurnosni interes u EU-u ili bilo kojoj državi članici.

Uredbom o skladištenju propisuje se da tijelo za certificiranje izdaje nacrt odluke o certifikaciji za operatore sustavâ skladišta koji upravljaju podzemnim sustavima skladišta plina kapaciteta iznad 3,5 TWh ako su, neovisno o broju operatora sustavâ skladišta, svi sustavi skladišta 31. ožujka 2021. i 31. ožujka 2022. bili napunjeni na razini koja je u prosjeku bila niža od 30 % njihova maksimalnog kapaciteta ili u roku od 150 radnih dana od datuma primitka obavijesti. Kad je riječ o tim skladišnim prostorima, tijelo za certificiranje već je trebalo pokušati izdati nacrt odluke o certifikaciji do 1. studenoga 2022.

Kad je riječ o svim drugim operatorima sustavâ skladišta, tijelo za certificiranje mora izdati nacrt odluke o certifikaciji do 2. siječnja 2024. ili u roku od 18 mjeseci od datuma primitka obavijesti.

Komisija tijelu za certificiranje mora dostaviti mišljenje o nacrtu odluke o certifikaciji u roku od 25 radnih dana od priopćenja nacrta odluke. Tijelo za certificiranje mora zatim u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir mišljenje Komisije.

Tijelo za certificiranje mora izdati odluku o certifikaciji u roku od 25 radnih dana od primitka mišljenja Komisije.

Komisija je 2022. primila samo jedan nacrt odluke o certifikaciji, i to od Belgijske savezne komisije za regulaciju električne energije i plina (CREG) u listopadu 2022.

Komisija je radi pružanja potpore državama članicama u izdavanju nacrta certifikata organizirala posebnu sjednicu Koordinacijske skupine za plin kako bi se pružile praktične smjernice operatorima i vlasnicima skladišta koje se certificira. Komisija je podsjetila da bi se certifikacijom trebao smanjiti svaki rizik za sigurnost opskrbe plinom na regionalnoj i nacionalnoj razini ili na razini EU-a koji proizlazi, među ostalim, iz:

(a) vlasničkih odnosa, odnosa povezanih s opskrbom ili drugih komercijalnih odnosa koji bi mogli negativno utjecati na poticaje i sposobnost operatora sustavâ skladišta da napuni podzemni sustav skladišta plina;

(b) prava i obveza EU-a u pogledu treće zemlje koji proizlaze iz međunarodnog prava, među ostalim i iz sporazuma čija je EU stranka, koji je sklopljen s jednom ili više trećih zemalja i bavi se pitanjem sigurnosti opskrbe energijom;

(c) prava i obveza predmetnih država članica u odnosu na treću zemlju koji proizlaze iz sporazuma koje su predmetne države članice sklopile s jednom ili više trećih zemalja, u mjeri u kojoj su ti sporazumi u skladu s pravom EU-a; ili

(d) svih ostalih specifičnih činjenica i okolnosti slučaja.

Posebno se naglašava rizik za sigurnost opskrbe koji proizlazi iz vlasništva, a mogao bi negativno utjecati na sposobnost punjenja sustavâ skladišta. Središnji je element nacrta odluke o certifikaciji pojam „prevladavajućeg utjecaja”, a to je vlasništvo ili pravo korištenja cjelokupne imovine određenog poduzeća ili njezina dijela odnosno prava ili ugovori koji daju mogućnost ostvarivanja prevladavajućeg utjecaja na sastav, glasanje ili odluke tijelâ određenog poduzeća.

7. Pregled mjera koje je zatražila Komisija kako bi se osigurala usklađenost s krivuljama punjenja i ciljevima punjenja

Uredbom o skladištenju plina utvrđuje se mehanizam praćenja i izvršavanja za vođenje evidencije o razinama punjenja u državama članicama. Njime se osigurava kontinuirani napredak u ponovnom punjenju skladišta, ali se ostavlja i određeni stupanj fleksibilnosti za utiskivanje više ili manje plina ovisno o trenutačnim tržišnim cijenama. Tim se zahtjevom uvode prijelazni dvomjesečni ciljevi, ali dopušta i odstupanje u granicama tolerancije od 5 %.

Ako država članica znatno i trajno odstupi od krivulje punjenja i ugrozi cilj punjenja, Komisija će nakon savjetovanja s Koordinacijskom skupinom za plin i predmetnim državama članicama izdati preporuku toj državi članici ili drugim predmetnim državama članicama o mjerama koje je potrebno odmah poduzeti. Ako se nepoštovanje minimalnih ciljeva punjenja nastavi nakon preporuke, Komisija može izdati odluku o daljnjim mjerama.

Sve su države članice ispunile prijelazne ciljeve utvrđene za 2022. te nije bilo znatnih i trajnih odstupanja njihovih minimalnih razina punjenja od cilja. Stoga Komisija 2022. nije morala poduzeti mjere za osiguravanje usklađenosti s krivuljama punjenja i ciljevima punjenja.

Komisija je 25. studenoga 2022. provedbenom uredbom[8] utvrdila prijelazne ciljeve punjenja skladišta plina koje države članice moraju ispuniti 2023. kako bi se do 1. studenoga 2023. postigao cilj punjenja skladišta od 90 %. Kako je predviđeno Uredbom o skladištenju plina, provedbenom uredbom definirani su prijelazni ciljevi za 1. veljače, 1. svibnja, 1. srpnja i 1. rujna 2023. za države članice s podzemnim sustavima skladišta koji se nalaze na njihovu državnom području i povezani

[8] Provedbena uredba Komisije (EU) 2022/2301 od 23. studenoga 2022. o utvrđivanju krivulje punjenja s prijelaznim ciljevima za 2023. za svaku državu članicu koja ima podzemne sustave skladišta plina koji se nalaze na njezinu državnom području i izravno su povezani s njezinim tržišnim područjem (C/2022/8593), SL L 305, 25.11.2022., str. 5.–8.

su s njihovim tržišnim područjem. Ti su se ciljevi temeljili na prijedlozima država članica, stopama punjenja u prethodnih pet godina i Komisijinoj procjeni opće sigurnosti opskrbe plinom.

Komisija se savjetovala i s Koordinacijskom skupinom za plin te nedavno osnovanim Odborom za skladištenje plina. Isto tako, kad je riječ o 2023., ti su obvezujući ciljevi, uz marginu od pet postotnih bodova, minimalni pragovi koje države članice moraju poštovati kako bi se osigurali određena razina sigurnosti opskrbe i ponovno punjenje skladišta plina za zimu 2023.–2024.

Tablica: Prijelazni ciljevi za 2023. za države članice s podzemnim sustavima skladišta plina u skladu s Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2022/2301

Država članica	**Prijelazni cilj 1. veljače**	**Prijelazni cilj 1. svibnja**	**Prijelazni cilj 1. srpnja**	**Prijelazni cilj 1. rujna**
AT	49 %	37 %	52 %	67 %
BE	30 %	5 %	40 %	78 %
BG	45 %	29 %	49 %	71 %
CZ	45 %	25 %	30 %	60 %
DE	45 %	10 %	30 %	65 %
DK	45 %	40 %	60 %	80 %
ES	59 %	62 %	68 %	76 %
FR	41 %	7 %	35 %	81 %
HR	46 %	29 %	51 %	83 %
HU	51 %	37 %	65 %	86 %
IT	45 %	36 %	54 %	72 %
LV	45 %	41 %	63 %	90 %
NL	49 %	34 %	56 %	78 %
PL	45 %	30 %	50 %	70 %
PT	70 %	70 %	80 %	80 %
RO	40 %	41 %	67 %	88 %
SE	45 %	5 %	5 %	5 %
SK	45 %	25 %	27 %	67 %

Komisija je pri utvrđivanju razina punjenja uzela u obzir procjene država članica i procjenu potrebne minimalne tehničke razine, uzimajući u obzir kapacitet punjenja i povlačenja svake lokacije kako bi se do 1. studenoga 2023. postigla razina od 90 %.

8. Analiza mogućih učinaka na cijene plina i potencijalne uštede plina

Za detaljnu kauzalnu analizu bili bi potrebni podaci iz protučinjeničnog scenarija u kojem Uredba o skladištenju ne bi postojala, dok bi drugi čimbenici (npr. globalna kretanja) koji utječu na europsku ponudu i potražnju za plinom u razdoblju u kojem je Uredba o skladištenju na snazi ostali neizmijenjeni. Nisu bile dostupne dovoljno detaljne informacije za protučinjenični scenarij. Komisija je stoga provela perspektivnu analizu koja je u manjoj mjeri kauzalna.

Iako su cijene bile najviše sredinom/krajem kolovoza, nije se mogla uspostaviti izravna veza između punjenja skladišta plina i povećanja cijena. Primjerice, do skokova cijena došlo je u trenutku uobičajenih i ujednačenih stopa utiskivanja u skladišta. Suprotno tome, kako se bližio konačni rok za ispunjavanje cilja punjenja 1. studenoga, što je dovelo do intenziviranja aktivnosti skladištenja plina zbog početka sezone grijanja, cijene su se u listopadu i studenome već znatno snizile u usporedbi s prethodnim mjesecima.

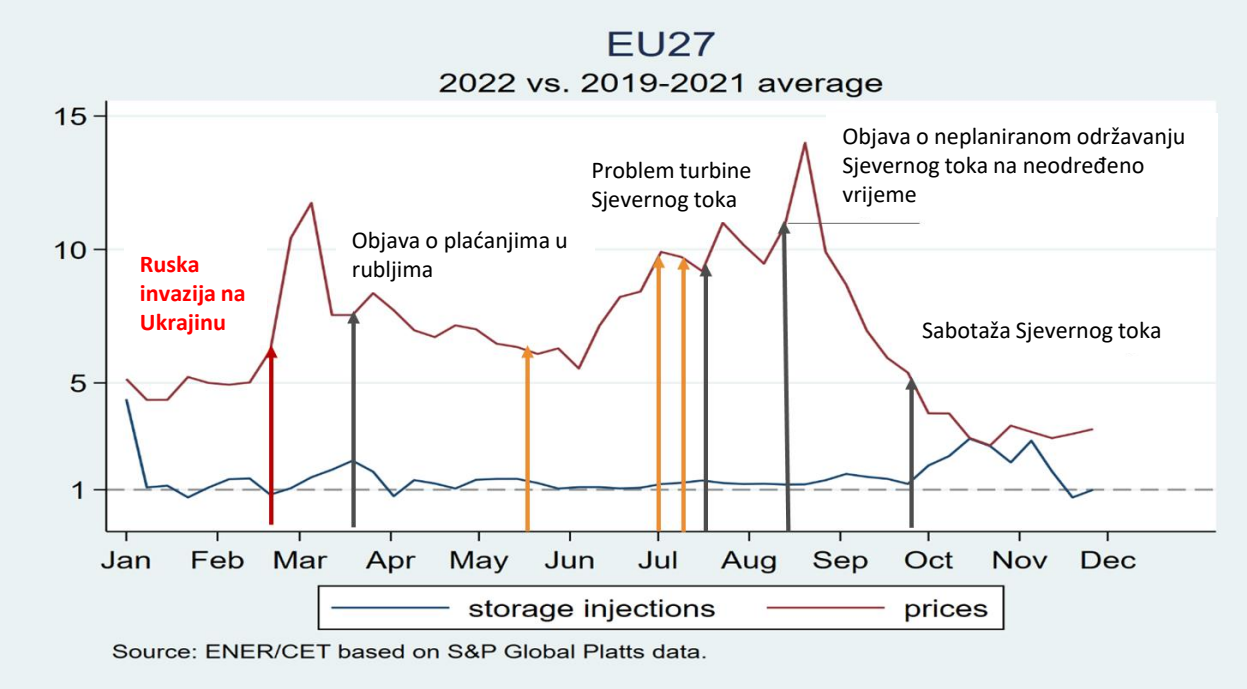
Na slici u nastavku prikazan je omjer vrijednosti za 2022. u odnosu na prosjek za razdoblje 2019.–2021. za utiskivanja u skladišta i za cijene. Ako je omjer cijena 1, cijene su 2022. bile jednake prosjeku za razdoblje 2019.–2021. Ako je omjer veći od 1, cijene su bile više 2022.; ako je omjer 5, cijene su 2022. bile pet puta više od prosjeka za razdoblje 2019.–2021. Isti se izračun primjenjuje za liniju za utiskivanje u skladišta.

Prema toj slici, relativne vršne cijene nisu se podudarale s relativnim vršnim utiskivanjima u skladišta. Naprotiv, dostupni podaci ukazuju na to da su fluktuacije u opskrbi možda imale važniju ulogu u skokovima cijena plina.

Međutim, ne može se isključiti da je odlučno punjenje skladišta operatora uz regulatornu intervenciju država članica ili bez nje u okviru Uredbe o skladištenju omogućilo privremeno prekomjerno povećanje cijena. Komisija je upoznata s tvrdnjama da je postupno nadopunjavanje skladišta, među ostalim iskorištavanjem fleksibilnosti koju su omogućili prijelazni ciljevi za 2022. utvrđeni na razini EU-a, moglo pomoći u smanjenju promjena cijena.

Na temelju dostupnih podataka ne mogu se donijeti jasni zaključci o mogućoj vezi između ciljeva skladištenja i promjena cijena. Kontinuiranim utiskivanjem u skladišta smanjen je rizik da se razine skladištenja potencijalno dovedu na opasnu razinu.

U radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovom izvješću navedeni su dodatni podaci o metodologiji i kvantitativnim rezultatima analize.

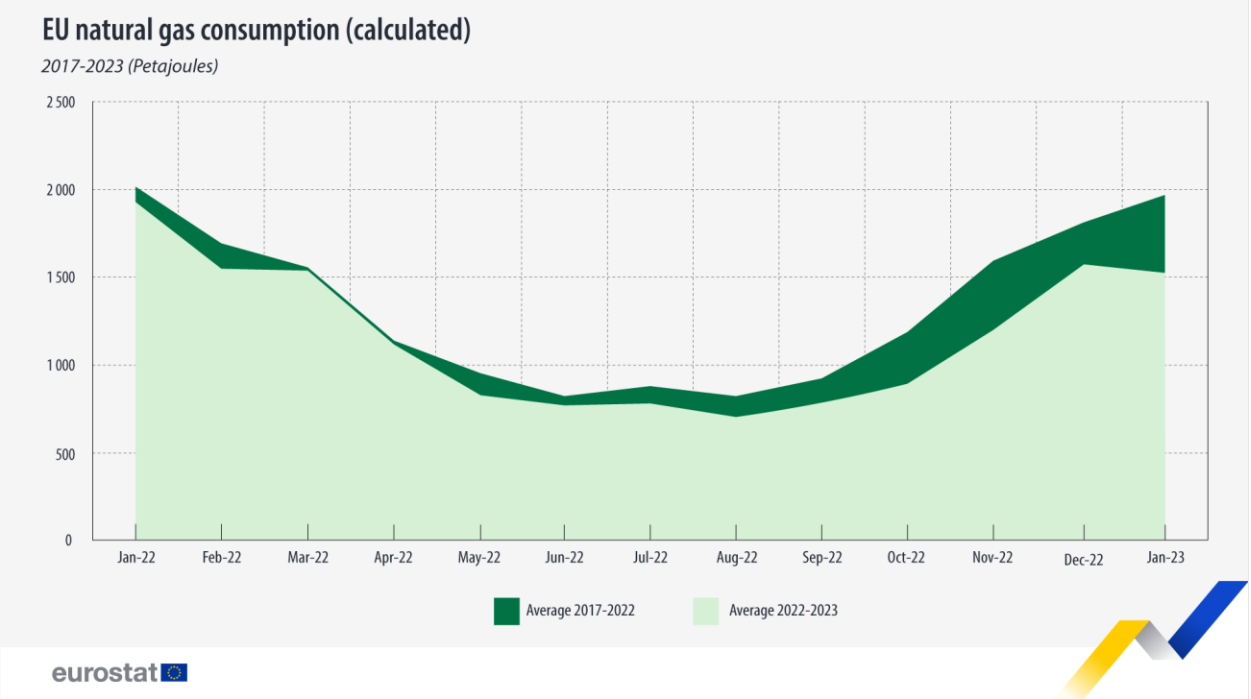


Nadalje, nakon donošenja Uredbe o smanjenju potražnje za plinom[9] države članice smanjile su potražnju za plinom za 19 % od kolovoza 2022. do siječnja 2023. u usporedbi s prosjekom za posljednjih pet godina (vidjeti sliku u nastavku). Time se znatno nadoknadio manjak ruskog plina jer je od kolovoza 2022. do siječnja 2023. ostvarena ušteda od 42 milijarde kubičnih metara plina te je omogućena fleksibilnost na tržištu plina. U kontekstu napetosti na tržištu plina, na sastanku Koordinacijske skupine za plin u veljači 2023. potvrđeno je da je smanjenje potražnje najučinkovitija mjera jer je povećanje ponude ograničeno globalnim proizvodnim kapacitetima i podliježe globalnom tržišnom natjecanju.

Smanjenjem potražnje u ljeto 2022. olakšana su utiskivanja u skladišta, dok su mjerama za smanjenje potražnje ograničena povlačenja tijekom zime 2022./2023. Time su osigurane dostatne razine skladištenja za suočavanje sa zimskim valovima hladnoće.

Stoga je fleksibilnost uspostavljena smanjenjem potražnje od početka zime 2022./2023. pomogla da se u veljači 2023. cijene plina smanje s rekordnih razina na prijeratne razine.

[9] Uredba Vijeća (EU) 2022/1369 od 5. kolovoza 2022. o koordiniranim mjerama za smanjenje potražnje za plinom, ST/11568/2022/INIT, SL L 206, 8.8.2022., str. 1.–10.



9. Zaključak

Države članice uložile su 2022. znatne i dosad nezabilježene napore za ponovno punjenje skladištâ. Premašen je cilj od 80 % za 2022. iz EU-ove Uredbe o skladištenju. Do 1. studenoga 2022. popunjenost skladišta plina u EU-u iznosila je 94,9 %. Krajem 2022. prosječna je razina još uvijek bila visoka – 83,4 %. Ta visoka razina punjenja uvelike je pridonijela povećanju sigurnosti opskrbe za zimu 2022./2023., zahvaljujući čemu je pak na kraju godine smanjena premija za rizik na tržištu plina.

Države članice poduzele su sve potrebne mjere kako bi ispunile ciljeve punjenja, uključujući prijelazne ciljeve. Neke države članice postigle su razine punjenja znatno više od ciljanih razina. Sve su države članice EU-a 2022. bile u skladu sa svojim minimalnim krivuljama punjenja i postigle svoje ciljeve punjenja. Mehanizam minimalnih prijelaznih ciljeva omogućio je da se državama članicama ostavi dovoljno prostora za utvrđivanje vlastitih mjera.

Sve države članice koje imaju skladišta služile su se paketom mjera kako je utvrđeno u Uredbi o skladištenju. Težina mjera razlikuje se među državama članicama, a prvi izbor bile su im tržišne mjere. Mjere kojima su nadalje davale prednost uključivale su obvezu skladištenja određenih minimalnih količina plina, ponudu kapaciteta sudionicima na tržištu, zajedno s poticajima za punjenje sustavâ skladišta i osiguravanjem djelotvorne upotrebe ugovorenih kapaciteta.

Uredbom o skladištenju uvedena je obveza certificiranja operatora i vlasnika skladišta, čime se nastojalo pridonijeti sprečavanju štetnog utjecaja zemalja izvan EU-a na punjenje skladišnih prostora. Komisiji je 2022. dostavljen jedan nacrt odluke o certifikaciji, za koji je izdano pozitivno mišljenje.

Iako nisu certificirani drugi skladišni prostori, države članice u ranoj su fazi poduzele mjere za sprečavanje negativnog utjecaja zemalja izvan EU-a na punjenje skladišnih prostora. Izvijestile su o nacionaliziranju vlasnika skladišta i imenovanju državnih subjekata zaduženih za punjenje. Iako države članice tek trebaju Komisiji dostaviti svoje nacrte odluka o certifikaciji, trenutačno nema dokaza da je punjenje sustavâ skladišta radi sigurnosti opskrbe još uvijek ugroženo. Većina certifikata morat će se izdati 2023. kako bi se spriječio negativan utjecaj na vlasnike i operatore skladišta.

Na temelju dostupnih podataka ne može se zaključiti jesu li i u kojoj mjeri ciljevi punjenja utvrđeni Uredbom o skladištenju plina utjecali na cijene plina. Oni ovise o mnogim čimbenicima koji nisu povezani sa skladištenjem, kao što su opskrba plinovoda, dostupnost UPP-a, ušteda plina, vremenski uvjeti i premija povezana s rizicima za sigurnost opskrbe uočenima na tržištu. Na temelju primljenih informacija čini se da ima prostora za nacionalne mjere za učinkovitije ostvarivanje ciljeva EU-a kako bi se izbjegle krivulje punjenja koje negativno utječu na kretanje cijena.

Na temelju Uredbe o skladištenju države članice prvi put poduzimaju i provode mjere skladištenja unutar zajedničkog okvira kojim se omogućuju i potiču kombinacije tržišnih i regulatornih mjera za osiguravanje minimalne razine punjenja. Premda još uvijek u ograničenoj mjeri, države članice prvi put razvijaju i posebne mehanizme za prekogranično dijeljenje skladišnih resursa i povezanih troškova. Komisija namjerava krajem zime 2022./2023. zatražiti od država članica izvješće o njihovim iskustvima s tim mehanizmima.