



Direktive o gasu i električnoj energiji Evropske unije

od strane

Stiva Tomasa

oktobar 2005. godine

Finansira: EPSU

European Federation of Public Service Unions (EPSU)

45 Rue Royale ♦ 1000 Brussels ♦ Belgium

Tel. : 32 2 250 10 80 ♦ Fax : 32 2 250 10 99

E-mail : epsu@epsu.org ♦ Website : www.epsu.org

Uvod

Racional za Direktive o električnoj energiji i gasu, implementirane 1996. i 1998. godine a revidirane 2003, bio je da veleprodajni i maloprodajni delovi ovih preduzeća mogu biti transformisani od monopolovskih u konkurentna preduzeća, što bi na kraju dovelo do jedinstvenog evropskog tržišta struje i gasa (pogledajte Dodatak za kratak pregled odredbi Direktiva). Direktive su usvojene zahvaljujući na prvi pogled mogućoj ideji da bi tržište bilo efikasnije od monopola. Mere u Direktivama koje se ne odnose direktno na kreiranje veleprodajnog i maloprodajnog tržišta, kao što su razdvajanje sektora i uspostavljanje sektorskih regulatora imaju smisla samo ako će biti stvorena konkurencija.

Potrošače, posebno stanovništvo, ne zanima mnogo kako su organizovani sektori struje i gasa. Njihova glavna briga jeste da je snabdevanje strujom pouzdano i, za neke, da je održivo u odnosu na životnu sredinu. Biranje dobavljača električnom energijom nije aktivnost koja pruža zadovoljstvo a promena dobavljača vam ne može obezbediti bolju struju, tako da potrošače zanima konkurencija samo ako tako mogu uštedeti novac. Kreiranje veleprodajnog i maloprodajnog tržišta stoga za njih ima smisla samo ako nova struktura obezbeđuje struju jeftinije i makar onako pouzdano kao i stari sistem.

Ključna pitanja koja treba postaviti u proceni Direktiva su sledeća:

- Mogu li se kreirati efikasna veleprodajna i maloprodajna tržišta električne energije?
- Hoće li ponuđene cene biti niže od onih koje bi ponudio regulisan monopol? i
- Hoće li pouzdanost sistema struje i gasa biti održana?

Ovaj izveštaj razmatra implementaciju Direktiva u svakoj od glavnih država članica EU i postavlja sledeća pitanja:

- Da li je kreirano efikasno veleprodajno tržište?
- Da li stanovništvo menja dobavljača i kakvo je njihovo iskustvo?
- Da li se pojavila konkurentna korporativna struktura? i
- Kakve su bile posledice po pouzdanost isporuka električne energije?

Za razmatranje ovih pitanja korisno je podeliti zemlje EU na pet regiona:

- Nordijske zemlje: Danska, Finska, Norveška i Švedska;
- Južna Evropa: Italija, Portugal i Španija;
- Centralno-zapadna Evropa: Austrija, Belgija, Francuska, Nemačka i Holandija;
- Ujedinjeno Kraljevstvo; i
- Centralno-istočna Evropa: Češka Republika, Mađarska, Poljska, Slovačka Republika i Slovenija;

Od ovih regiona posebno su važne analize Nordijskog regiona i Ujedinjenog Kraljevstva pošto se ove zemlje često prikazuju kao uspešni primeri liberalizacije. Za maloprodajnu konkurenciju usredsredićemo se na stanovništvo. Industrijski potrošači verovatno mogu iskoristiti tržište u potpunosti, dok mali potrošači možda nemaju veština, podsticaja i samopouzdanja da iskoriste tržište do krajnjih granica.

Veleprodajna tržišta

Da bi veleprodajna tržišta električne energije bila korisna, mora se trgovati značajnim procentom energije po „cenama za plaćanje odmah“ ili sličnim cenama (na primer ugovor gde je cena indeksirana za cenu za plaćanje odmah). Među tržištima električne energije, samo nordijska berza električne energije (Nord Pool) ima dovoljno likvidnosti da bi joj proizvođači i prodavci na malo poverili značajan procenat prodaje i kupovine (pogledajte Tabelu 1). Međutim, investiranje u regionu, osim obnovljive energije zaštićene od tržišta, bilo je minimalno. Ovo je za posledicu imalo ogromna veleprodajna povećanja cena 2002. godine i sledeća sušna zima će verovatno opet dovesti do rasta cena i možda opet manjkova struje.

Veleprodajno tržište u Britaniji je problematično i ima udeo samo u veoma malom procentu trgovine električnom energijom. U Južnoj Evropi regulatori u Italiji i Španiji istražuju optužbe o

manipulaciji tržištem. Samo Ujedinjeno Kraljevstvo ima tržište gasom koje se smatra dovoljno likvidnim ali čak i tu, podatke o količinama i cenama nije lako dobiti.

Maloprodajna tržišta

Ako veleprodajno tržište dobro funkcioniše, trebalo bi da bude malo prostora za maloprodajnu konkurenciju: konkurentni prodavci na malo moraju da plate istu standardnu cenu za distribuciju i transmisiju a ako je veleprodajno tržište efikasno, oni koji ga koriste platiće svi skoro istu cenu. Ostaje konkurencija samo oko maloprodajne marže. Međutim, kao što je iznad napomenuto, veleprodajna tržišta nisu efikasna i trend za veću integraciju veleprodaje i maloprodaje znači da će integrisane kompanije imati jak podsticaj da ne obezbeđuju električnu energiju malim tržištima kao što bi likvidno veleprodajno tržište obezbedilo ulaz novoj generaciji i maloprodajnim kompanijama. Stoga promena dobavljača od stane potrošača stiže mnogo značajniju ulogu nametanja konkurencije u industriji ako veleprodajna tržišta ne funkcionišu.

Samo u Norveškoj i Ujedinjenom Kraljevstvu stope promene dobavljača iznose 20 procenata što Komisija smatra zdravim maloprodajnim tržištem (pogledajte Tabelu 2). U Norveškoj visok nivo upotrebe električne energije u sektoru stanovništva (za grejanje prostora) pruža veliki podsticaj potrošačima da promene dobavljača, što ne postoji u drugim zemljama.

U Ujedinjenom Kraljevstvu, maloprodajna tržišta gasa i električne energije su se spojila, i svi prodavci na malo u sektoru stanovništva nude gas i struju zajedno. Dok se stopa promene dobavljača čini zadovoljavajućom, detaljnije proučavanje pokazuje da postoje ozbiljni problemi. Oni su:

- Visoke cene za stanovništvo i siromašne potrošače u poređenju sa industrijskim potrošačima;
- Neetička praksa prodaje;
- Visoka cena promene dobavljača;
- Problemi podrške za potrošače koji pokušavaju da promene dobavljača;
- Upotreba profila potražnje umesto elektronskih brojlara;
- Nemogućnost malih potrošača da identifikuju najjeftinijeg dobavljača; i
- Promena dobavljača je izgleda dostigla gornju granicu.

Ovi problemi su imali za posledicu da je stanovništvo imalo malo koristi od maloprodajnog tržišta, jer su prodavci na malo dodeljivali svoje jeftine veleprodajne kupovine industrijskom tržištu ostavljajući stanovništvo da plaća ugovore po visokim cenama.

Korporativne promene

Nema mnogo smisla kreirati dobro osmišljeno veleprodajno i maloprodajno tržište ako tržište uglavnom drži nekoliko dominantnih kompanija. Komisija i većina država članica nisu izgleda bile spremne da promene položaj na tržištu velikih kompanija i u mnogo slučajeva takve kompanije su povećale svoju moć na tržištu, očigledno zbog želje svojih nacionalnih vlada da im dozvoli da dostignu nacionalni uspeh (pogledajte Tabelu 3).

U Nordijskom regionu, nacionalno kontrolisane kompanije u Finskoj, Norveškoj i Švedskoj su se proširile na druge nordijske zemlje zadržavši jaku poziciju na svom domaćem tržištu, dok verovatno preuzimanje najvećeg preduzeća za električnu energiju u Danskoj, Elsam, od stane nacionalnog preduzeća za gas, DONG, može značiti da će biti kreirano najbolje nacionalno dansko preduzeće.

U Južnoj Evropi, na Iberijskom poluostrvu, Endesa, EDP i Iberdola su ojačali svoje položaje i kompanije van regiona su imale malo uspeha da uđu na tržište. U Italiji, ENEL je delimično rasparčan, ali i dalje ima značajnu tržišnu moć što se tiče proizvodnje. EDF i Endesa su načinili značajne akvizicije, balansirajući ulaz ENEL-a u Španiju i Francusku.

EDF, E.ON i RWE su svaki ponaosob veći od bilo kog od svojih konkurenata u Evropi. Do sada je bilo malo pokušaja da se ova preduzeća rasparčaju. Electrabel je dominantan u Belgiji, dok Verbund ima jake pozicije u Austriji koje će biti ojačane ako budu uspešne težnje vlade da podstakne dalje stapanje sa Verbundom i formiranje preduzeća Energie Austrija. U

Holandiji je takođe došlo do velikog procesa koncentracije i preostale četiri velike kompanije će se možda dalje ujedinjivati, možda kako bi stvorili najveću holandsku kompaniju.

U Centralnoj i Istočnoj Evropi, situacija je različita. EDF, E.ON, RWE i ENEL su snažno ušli na tržište kupujući većinu preduzeća koja su prodavana. Međutim, u Mađarskoj i Češkoj Republici, vlada će možda zadržati dominantna preduzeća, MVM i CEZ, kao kompanije koje se mogu proširiti na druge zemlje u regionu.

Što se tiče gasa, do sada je bilo mnogo manje restrukturiranja i u većini zemalja prethodno dominantna preduzeća ostaju uglavnom nedirnuta. Samo je u Ujedinjenom Kraljevstvu bilo velikog restrukturiranja gde je kompanija British Gas podeljena na nekoliko delova i bilo je velikih novih ulaza preduzeća za električnu energiju u maloprodajne, distribucione i veleprodajne aktivnosti.

Posledice po pouzdanost

Direktive pružaju najmanje tri velika izazova pouzdanosti isporuka električne energije:

- Tržište neće sagraditi dovoljno elektrana za proizvodnju električne energije;
- Kompanije neće investirati dovoljno novca u obuku i istraživanje i razvoj; i
- Regulacija podsticaja ohrabriće kompanije da čine uštede što će loše uticati na dugoročnu pouzdanost.

Nova elektrana za proizvodnju električne energije

Liberalizacija električne energije zasnovana je na pretpostavci da će snage na tržištu obezbediti da postoji dovoljno kapaciteta za proizvodnju koji će zadovoljiti potražnju. To se čini malo verovatnim uzimajući u obzir dugo vreme pripreme potrebno za nove kapacitete za proizvodnju i verovatnoću da preduzeća investiraju milijarde evra na osnovu kratkoročnih signala na tržištu. Komisija ovo prećutno priznaje u Direktivi iz 2003. godine zahtevajući od vlada da nadgledaju kapacitete za proizvodnju i ako je verovatno da će doći do manjkova, zahteva od njih da zatraže izgradnju nove elektrane dovoljnog kapaciteta. Prisutna su tri problema u vezi sa ovim. Prvo, to podriva tržište: preduzeća neće investirati u novu elektranu kako bi bila konkurentna na rizičnom tržištu ako mogu da se nadmeću na državnom tenderu iza kog će stajati dugoročan niskorizičan sporazum o kupovini struje. Drugo, na slobodnom tržištu, mnogo potencijalnih projekata se najavljuje ali samo mali deo će biti izgrađen. Centralna vlast nema načina da predvidi koji procenat potencijalnih planova će biti izgrađen tako da neće biti u stanju da predvidi da li će doći do nestašica. Treće, izgradnja nove elektrane ima tendenciju da smanji tržišnu cenu i može dovesti do ranog povlačenja poništavajući uticaj novog kapaciteta.

Obuka i istraživanje i razvoj

Industrije struje i gasa se oslanjaju na obučenu, iskusnu radnu snagu za održavanje infrastrukture i na tok istraživanja i razvoja za ispunjavanje tehnoloških izazova sa kojima će se suočiti. U staroj strukturi bilo je podstreka za kompanije da ulažu u obuku i istraživanje i razvoj često na kooperativnoj osnovi kako bi ispunile ovu potrebu. Na konkurentnom tržištu, preduzeća koja investiraju u obuku i istraživanje i razvoj rizikuju da konkurenti profitiraju od ove investicije bez troškova. Kao posledica ovog problema „besplatne vožnje“, ulaganja u istraživanje i razvoj su drastično opala u Ujedinjenom Kraljevstvu. Situacija je dodatno pogoršana velikim brojem obučениh radnika koji su bili primorani da napuste industriju i visokim starosnim profilom u industriji, gde kod velikog broja kompanija prosečna starost zaposlenih jesu kasne 40-te.

Regulacija podsticaja

Regulacija podsticaja omogućava kompanijama koje smanjuju troškove da zadrže makar neki deo ušteta kao zaradu. Dok će to možda dovesti do nekih ušteta u efikasnosti, takođe može ohrabriti kompanije da načine uštede u troškovima što će ugroziti dugoročnu pouzdanost. Restrukturiranje je imalo za posledicu nestabilnost vlasništva u sektoru, sa postrojenjima koja često menjaju vlasnika, što može podstaći politiku „zaradi i prodaj“.

Mogu li se kreirati efikasna veleprodajna tržišta?

Prirodan odgovor na neuspeh kreiranja efikasnih veleprodajnih i maloprodajnih tržišta jeste preduzimanje mera za razvoj konkurencije kao što je poboljšanje strukture tržišta i rasparčavanje dominantnih kompanija radi uklanjanja snage na tržištu. Međutim, ako postoje osnovni razlozi zašto efikasna tržišta ne mogu biti kreirana, takva politika biće kontraproduktivna. Rasparčavanje velikih kompanija jednostavno će zameniti velike kompanije sa veštinama i često dugoročnom perspektivom sa slabim, oportunističkim kompanijama.

Specijalne karakteristike električne energije, od kojih mnoge deli gas, izdvajaju je od ostalih roba i znače da faktori koji omogućavaju tržištima da funkcionišu za ostale robe ne postoje za nju. Te specijalne karakteristike su:

- Nemogućnost skladištenja električne energije. Povećanja cena i potražnje može ublažiti upotreba zaliha;
- Potreba da se snabdevanje i potražnja uvek poklapaju;
- Manjak zamena. Za ostale robe pretnja prelaska na zamene deluje kao ograničenje na proizvođače u vezi sa cenom i dostupnošću;
- Uloga od suštinske važnosti u modernom društvu;
- Električna energija jeste standardan proizvod. Promena dobavljača ne može proizvesti bolju električnu energiju;
- Posledice po životnu sredinu.

Da li prednosti konkurencije premašuju troškove?

Pretpostavka koja se podrazumeva među onima koji se zalažu za konkurenciju u struji i gasu jeste da konkurencija jeste ili "slobodna roba" ili su troškovi tako niski da prednosti konkurencije neizbežno premašuju troškove. Iskustvo pokazuje da je ova pretpostavka pogrešna.

Najjasniji trošak konkurencije jeste osiguranje rizika investicija. Izgradnja elektrane je rizičan poduhvat kako god da je strukturirana industrija. Na monopolskom tržištu, rizik podnose potrošači koji plaćaju ako su troškovi generatora veći od predviđenih. Posledica toga jeste da je investicija u elektranu imala nizak rizik po vlasnike preduzeća i stvarni godišnji troškovi kapitala iznosili su možda 6-8 procenata. U Britaniji, čak i za elektranu sa dugoročnim sporazumom o kupovini struje, stvarni troškovi kapitala su najmanje 15 procenata. Tako da dok vlasnici deonica plaćaju ako je investicija neuspela, potrošači plaćaju putem većih troškova kapitala.

Tu su i troškovi kreiranja i funkcionisanja tržišta. U Britaniji 2003. godine, Nacionalna revizorska kancelarija otkrila je da su troškovi razvoja i upravljanja NETA u prvih pet godina iznosili oko 770 miliona funti ili oko 30 funti po potrošaču. Uvođenje maloprodajne konkurencije za male potrošače koštalo je potrošače oko 900 miliona funti.

Čini se krajnje neverovatnim da će funkcionisanje konkurencije pomoću unapređivanja efikasnosti biti tako efikasno da plati za ove dodatne finansijske troškove i troškove transakcija.

Problemi sa Direktivama i alternativama

Direktiva je dovela do najmanje pet problema koji amandmani na Direktivu moraju ispraviti:

- Direktiva ne dozvoljava nacionalnim vlastima da kontrolišu ulaz i izlaz na tržištu i oslanja se na snage na tržištu za osiguranje poklapanja isporuke i potražnje. Direktiva se treba izmeniti kako bi bilo potrebno da odgovorne javne vlasti obezbede dostupnost dovoljnog kapaciteta proizvodnje i dovoljno sklopljenih ugovora za gas;
- Otvaranje tržišta struje maloprodajnoj konkurenciji za sve potrošače otvara male potrošače eksploataciji. Direktive treba izmeniti kako bi se omogućilo državama članicama da ograniče konkurenciju na trećinu tržišta, kao pod prvom Direktivom o električnoj energiji;

- Direktiva je dovela do ozbiljnog smanjenja radnih mesta i gubitka veština u industriji električne energije. Direktivu treba revidirati kako bi se ostavilo kompanijama da obave obuku i obezbede da smanjenje troškova se ne vrši nauštrb uslova zapošljavanja radnika.
- Usvajanje regulacije podsticaja vodi do rizika da će industrija biti eksploatisana za kratkoročan profit nauštrb dugoročne pouzdanosti. Mora se razviti bolja ravnoteža koja ohrabruje kompanije da poboljšaju svoju efikasnost, ali od njih zahteva da demonstriraju da smanjenje troškova neće negativno uticati na pouzdanost sistema;
- Nedostatak demokratije u sektoru. Uvođenje snaga na tržištu i privatnog vlasništva smanjilo je demokratsku kontrolu nad vitalnim javnim službama. Regulatorna tela treba otvoriti mnogo širem učešću dovođenjem predstavnika iz raznih sfera interesovanja, uključujući zaštitnike životne sredine, udruženja potrošača i predstavnike sindikata.

Table 1 Wholesale electricity markets in the EU

	Nordic	S Europe	C W Europe	UK	C E Europe
Wholesale market	Nord Pool	Italy and Spain	Austria, France, Germany, Netherlands	BETTA	Czech Rep, Poland, Slovenia
Liquidity	~30%	Low in Italy. Compulsory Pool in Spain	Some liquidity in Netherlands (but falling) and Germany	1-2%	1-2%
Market manipulation	A few concerns	Regulators in Italy and Spain investigating market manipulation			
Investment	Little market-driven investment	'Dash for gas'	Little market-driven investment	Feast and famine	Prior overcapacity

Table 2 Retail electricity markets in the EU

	Nordic	S Europe	C W Europe	UK	C E Europe
Residential market open	All countries	Spain only	Open Austria, part of Belgium, Germany and Netherlands	Open	Not open
Switching rate	Norway ~20%, Sweden ~10%, Finland, Denmark < 5%	Negligible	Low	>20%	n/a
Experience	Finland, regulator concerned about lack of price incentives. Sweden regulator concerned about low rate of switching, lack of information and practical difficulties		Little experience yet in Flanders and Netherlands. Switching rates minimal in Germany and Austria	Majority of switchers moving to the most expensive supplier	n/a

Table 3 Corporate changes in the EU electricity sector

	Nordic	S Europe	C W Europe	UK	C E Europe
Dominant companies	DONG (D), Fortum (F), Statkraft (N), Vattenfall	ENEL (I), EDP (P), Endesa (S), Iberdrola	Verbund (A), Electrabel (B), EDF (F), RWE (G), E.ON (G)	EDF, E.ON, RWE, S&SE, Centrica, SP,	CEZ (C), MVM (H), SE/ENEL

	(S)	(S)			(Sk)
Entrants from outside region	E.ON (S)	EDF (I)	Vattenfall (G)	EDF, E.ON, RWE	EDF, ENEL, E.ON, RWE
Changes	Full unbundling of transmission, but consolidation in generation and retail	Unbundling of transmission. Endesa, EDP and Iberdrola consolidating in generation and retail, ENEL still dominant in Italy	Unbundling incomplete. Electrabel, EDF, RWE and E.ON dominant in home markets. Strong concentration in Austria and Netherlands, national champion still possible	Unbundling of transmission and distribution. Further consolidation likely with UK based firms under threat of takeover	CEZ and MVM may become national champions

Appendix 1 The provisions of the 2003 Directives

Most countries adopted the more liberal options within the 1996 Electricity and 1998 Gas Directives, opening their retail market further than was required. By 2001, the Commission was keen to introduce new Directives that accelerated market opening, taking away the less liberal options from the earlier Directives. The new Directives established rules in four areas: production/import; retail supply; transmission and distribution; regulation; and unbundling. The Electricity Directive also had important provisions on security of supply.

Electricity generation

Authorisation would be the rule for new generating capacity although tendering would be allowed for certain special cases. Under authorisation, anyone can build a plant whenever and wherever they want provided it complies with planning law and its specifications, in terms of factors such as safety and the commercial credentials of the company. Capacity need would play no part in whether a plant was authorised.

Retail supply

The new Directives required that all non-residential electricity and gas consumers be allowed to choose their retail suppliers by 2004 and that residential consumers should be allowed retail competition by 2007.

Transmission and distribution

Access to the transmission and distribution networks should be by Regulated Third Party Access. In addition, the tariffs or at least the methodologies for calculating the tariffs had to be approved by a regulatory body.

Unbundling

For integrated companies that were Transmission System Operators (TSOs) or Distribution System Operators (DSOs) a full legal separation between their TSO or DSO activities and their activities in generation or retail was required. This meant that the DSO and the TSO activities had to be carried out by legally separate companies, although an integrated company could still own a TSO or DSO company as well as, say, a generation company.

Regulation

Member states were required to designate a sector regulator that had to have a minimum set of competences, for example, on the setting of network charges. The Directive requires that: 'National regulatory authorities shall contribute to the development of the internal market' (Article 23 (12)).

International trade

International trade in electricity assumed a much more prominent role in the new Electricity Directive. For example, Member States were required to report on: 'any practical measures taken at national level to ensure a sufficient variety of market actors or practical measures taken to enhance interconnection and competition' (Article 23 (11)).

Security of Supply

If it seemed likely that the market-driven system would not result in sufficient generating capacity being available, Member States could launch a tendering procedure to provide the additional capacity needed. Member states could also use tendering to promote 'infant' technologies and to meet environmental objectives.