



Bruselj, 14.6.2022
C(2022) 3865 final

MNENJE KOMISIJE

z dne 14.6.2022

v skladu z Uredbo (EU) 2019/941 o pripravljenosti na tveganja v sektorju električne energije in razveljavitvi Direktive 2005/89/ES o načrtu pripravljenosti na tveganja, ki ga je pristojni organ Slovenije predložil Evropski komisiji

Besedilo v slovenskem jeziku je edino verodostojno

MNENJE KOMISIJE

z dne 14.6.2022

v skladu z Uredbo (EU) 2019/941 o pripravljenosti na tveganja v sektorju električne energije in razveljavitvi Direktive 2005/89/ES o načrtu pripravljenosti na tveganja, ki ga je pristojni organ Slovenije predložil Evropski komisiji

Besedilo v slovenskem jeziku je edino verodostojno

1. POSTOPEK

V skladu s členom 10 Uredbe (EU) 2019/941 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o pripravljenosti na tveganja v sektorju električne energije in razveljavitvi Direktive 2005/89/ES¹ (v nadaljnjem besedilu: Uredba) mora pristojni organ vsake države članice pripraviti načrt pripravljenosti na tveganja. V skladu s členom 10(8) Uredbe je treba načrte pripravljenosti na tveganja posodobiti vsaka štiri leta, razen če okoliščine zahtevajo pogostejše posodobitve. Posvetovanje med pristojnimi organi in usklajevalno skupino za električno energijo, določeno v členu 10(4) Uredbe, je treba opraviti pred sprejetjem načrta pripravljenosti na tveganja.

Načrt pripravljenosti na tveganja (in njegove posodobitve) morajo temeljiti na regionalnih scenarijih za krize pri oskrbi z električno energijo, ki jih opredeli ENTSO-E² v skladu s členom 6 Uredbe, in na nacionalnih scenarijih za krize pri oskrbi z električno energijo, ki jih mora v skladu s členom 7 Uredbe vsak pristojni organ opredeliti pred sprejetjem načrta pripravljenosti na tveganja. Scenarije za krize pri oskrbi z električno energijo je treba opredeliti v zvezi z zadostnostjo in sigurnostjo sistema ter zadostnostjo preskrbe z gorivom ter ob upoštevanju, med drugim, hudih naravnih nesreč, naključnih tveganj ter posledičnih tveganj, vključno s posledicami zlonamernih napadov.

Pristojni organ Slovenije, Ministrstvo za infrastrukturo, je svoj osnutek načrta pripravljenosti na tveganja usklajevalni skupini za električno energijo za namene posvetovanja v skladu s členom 10(4) Uredbe priglasil 6. aprila 2021. Ministrstvo za infrastrukturo je 3. januarja 2022 Komisiji predložilo svoj končni načrt pripravljenosti na tveganja.

Po oceni načrta pripravljenosti na tveganja glede na merila iz člena 11 Uredbe in predloge iz Priloge k Uredbi ter po posvetovanju z usklajevalno skupino za električno energijo med 7. in 31. januarjem 2022 ima Komisija naslednje pripombe glede načrta pripravljenosti na tveganja.

¹ UL L 158, 14.6.2019, str. 1.

² Evropska mreža operaterjev prenosnih sistemov za električno energijo.

2. OCENA NAČRTA PRIPRAVLJENOSTI NA TVEGANJA S STRANI KOMISIJE

Načrt pripravljenosti na tveganja vsebuje precej obsežen seznam veljavnih nacionalnih predpisov in načrtov, vključno s specifičnimi sklici na civilno zaščito, kritično infrastrukturo in odzivanje na kibernetске incidente.

Načrt pripravljenosti na tveganja vključuje podroben in celovit opis nacionalnega okvira in ukrepov, vključno z mehanizmi za sodelovanje in usklajevanje z operaterji prenosnih sistemov v regiji in zunaj nje, vključno z informacijami o kritju stroškov in finančni poravnavi. Načrt pripravljenosti na tveganja vključuje konkretno in celovito matriko postopkov, ukrepov in učinkov za vsak scenarij. V načrt pripravljenosti na tveganja je vključen tudi dragocen oddelek z naslednjimi koraki in opredeljenimi ukrepi, ki bi pripomogli k izboljšanju splošne pripravljenosti.

Vendar Komisija meni, da nekateri elementi načrta pripravljenosti na tveganja niso povsem v skladu z zahtevami iz Uredbe.

2.1 Načrt pripravljenosti na tveganja

2.1.1. Manjkajoče informacije o scenarijih za krize pri oskrbi z električno energijo

V skladu s členom 7 Uredbe mora vsak pristojni organ na podlagi vsaj nekaterih tveganj (tveganja za redke in hude naravne nesreče, naključna tveganja in posledična tveganja, vključno s posledicami zlonamernih napadov in pomanjkanjem goriva) opredeliti najpomembnejše nacionalne scenarije za krize pri oskrbi z električno energijo. Ti scenariji morajo biti skladni z regionalnimi scenariji za krize pri oskrbi z električno energijo, ki jih opredeli ENTSO-E v skladu s členom 6 Uredbe. Nacionalni in regionalni scenariji za krize pri oskrbi z električno energijo so podlaga, na kateri mora pristojni organ pripraviti načrt pripravljenosti na tveganja v skladu s členom 10(1) Uredbe, načrt pripravljenosti na tveganja pa mora vsebovati povzetek scenarijev za krize pri oskrbi z električno energijo, opredeljenih za državo članico in regijo, v skladu s členom 11(1), točka (a), Uredbe in točko 1 Priloge k Uredbi.

Načrt pripravljenosti na tveganja, ki ga je predložilo Ministrstvo za infrastrukturo, vključuje nacionalne scenarije za krize pri oskrbi z električno energijo, opredeljene za Slovenijo, in kratek opis vsakega scenarija, ki večinoma temelji na regionalnih scenarijih za krize pri oskrbi z električno energijo, ki jih je opredelila ENTSO-E. Vendar so ti opisi zelo splošni. Iz teh opisov ni mogoče sklepati, kakšni so konkretni scenariji, za katere se izvede simulacija za Slovenijo. Na primer, za scenarij z naslovom „pomanjkanje fosilnih goriv“ ni niti podrobnosti o konkretnih simulacijah za posamezne vrste goriv (plin, premog itd.) niti količinskih opredelitev učinka scenarija tveganja (sklici so omejeni na možnosti brez opisa posebnih učinkov, npr. daljša omejitev dobave povzroči ustavitev proizvodnje električne energije v vsaj nekaterih prizadetih elektrarnah, brez navedbe dodatnih podrobnosti).

Komisija meni, da je treba načrt pripravljenosti na tveganja, ki ga je predložilo Ministrstvo za infrastrukturo, spremeniti, da se podrobneje opišejo obravnavani nacionalni scenariji. Te informacije o nacionalnih scenarijih so potrebne za oceno celovitosti in učinkovitosti preventivnih in blažilnih ukrepov iz načrta pripravljenosti na tveganja. Poleg tega so te informacije pomembne tudi za druge države članice, zlasti v isti regiji, da bi razumele morebitne učinke in skupne izzive, ki jih lahko povzročijo številni od teh scenarijev.

Komisija tudi meni, da je podrobnejša ocena kriznih scenarijev še posebno potrebna po korenitih spremembah varnostnih razmer v EU, ki so posledica invazije Rusije na Ukrajino. Zato meni, da je treba načrt pripravljenosti na tveganja, ki ga je predložilo Ministrstvo za infrastrukturo, posodobiti glede na te okoliščine, vključno z geopolitičnimi tveganji, odvisnostjo od goriv in drugih dobavnih verig iz tretjih držav (vključno z možnostjo zamenjave goriva) ter učinki prelivanja iz drugih sektorjev na električno energijo (npr. povečanje povpraševanja po električni energiji za ogrevanje ob pomanjkanju drugih goriv). Komisija ministrstvo opozarja, da člen 10(8) Uredbe že zahteva, da se načrt pripravljenosti na tveganja posodablja pogosteje kot vsaka štiri leta, če okoliščine to zahtevajo.

Komisija priporoča, naj opis scenarijev vključuje:

- jasno povezavo med nacionalnim in regionalnim scenarijem, vključno s predpostavkami za njegovo izbiro in/ali zavrnitev;
- opis področja uporabe, vključno z nacionalno in regionalno opredelitvijo tveganja;
- opis izbranega scenarija, vključno z medsektorskimi in čezmejnimi soodvisnostmi, začetnim stanjem sistema pred začetkom dogodka, izpostavljenostjo sredstev in ranljivostjo (na podlagi krivulj škode, če so na voljo) ter uporabljenim časovnim obdobjem in predpostavkami;
- navedbo in časovni potek dogodkov, vključno z opisom začetnih dogodkov in zaporedja dogodkov. Opis bi moral vključevati mehanizme za obvladovanje razmer in opis odziva, vključno z veljavnimi postopki in ukrepi na nacionalni in regionalni ravni;
- učinke na elektroenergetski sistem in sredstva, vključno s pretoki električne energije in posledicami. Ocena bi morala vključevati kvantitativno analizo v smislu ocen pričakovane nedobavljene energije³/pričakovanega tveganja izklopa bremena⁴ in/ali drugih kvantitativnih vrednosti, pa tudi morebitne učinke prelivanja v druge sektorje, na primer v plinski sektor;
- zlasti za scenarije o kibernetičnih tveganjih, sklic na okvir z minimalnimi in naprednimi zahtevami glede kibernetične varnosti, postopke, ki jih je treba upoštevati v primeru incidenta, opis vlog in interakcij med pristojnim organom in akterji na področju kibernetične varnosti, kot so skupini CSIRT⁵ in CERT⁶ ter organi na področju kibernetične varnosti, tudi med krizo, ter povezave z zakonodajo na področju kibernetične varnosti;
- načrt za diverzifikacijo oskrbe z jedrskim gorivom, vključno s časovnim načrtovanjem, izdajo dovoljenj in uporabo goriva alternativnih dobaviteljev. Ocena bi morala vključevati kvalitativno analizo morebitnih alternativnih dobaviteljev;
- vidike podnebnih sprememb, kot so podnebna ranljivost in tveganja (npr. scenariji poplav in pomanjkanja vode ali pojasnilo, zakaj to ni pomembno), tudi zaradi oblikovanja preventivnih ukrepov proti ugotovljenim podnebnim tveganjem za zmanjšanje izpostavljenosti tveganjem in ranljivosti zanje.

³ Pričakovana nedobavljena energija, kot je opredeljena v členu 2(1), točka (e), metodologije za opredelitev regionalnih scenarijev za krize pri oskrbi z električno energijo v skladu s členom 5 Uredbe.

⁴ Pričakovano tveganje izklopa bremena, kot je opredeljeno v členu 2(1), točka (g), metodologije za opredelitev regionalnih scenarijev za krize pri oskrbi z električno energijo v skladu s členom 5 Uredbe.

⁵ Skupina za odzivanje na incidente na področju računalniške varnosti.

⁶ Skupina za odzivanje na računalniške grožnje.

2.1.2. Manjkajoče informacije o regionalnih in dvostranskih ukrepih za sodelovanje in pomoč med državami članicami

V skladu s členom 15 Uredbe morajo države članice sodelovati v duhu solidarnosti, da bi preprečile ali obvladovale krize. Kadar imajo potrebne tehnične možnosti, si države članice zagotavljajo medsebojno pomoč z regionalnimi (z državami članicami v svoji regiji) ali dvostranskimi ukrepi (z državami članicami, s katerimi so neposredno povezane, vendar ne spadajo v isto regijo). Ti regionalni in dvostranski ukrepi morajo biti opisani v načrtu pripravljenosti na tveganja v skladu s členoma 12 in 15 Uredbe ter točko 3(2)(b) Priloge k Uredbi, prav tako pa morajo biti v tem načrtu opisani nacionalni ukrepi, ki so potrebni za njihovo izvajanje v skladu s členom 11(1), točka (j), Uredbe.

Načrt pripravljenosti na tveganja, ki ga je predložilo Ministrstvo za infrastrukturo, vključuje obsežen seznam ukrepov med operaterji prenosnih sistemov na regionalni ravni. Vendar ni sklica na konkretne regionalne in dvostranske ukrepe, dogovorjene z državami članicami, ki imajo tehnično možnost za zagotavljanje medsebojne pomoči v skladu s členom 15 Uredbe.

Komisija meni, da je treba slovenski načrt pripravljenosti na tveganja spremeniti, da bo vključeval regionalne in dvostranske ukrepe, ki jih zahteva Uredba, vključno z vsemi potrebnimi tehničnimi, pravnimi in finančnimi ureditvami, ter nacionalne ukrepe, potrebne za njihovo izvajanje.

2.1.3. Manjkajoča opredelitev krize pri oskrbi z električno energijo

V členu 2(9) Uredbe je kriza pri oskrbi z električno energijo opredeljena kot obstoječe ali preteče stanje znatnega pomanjkanja električne energije, kot ga določijo države članice in opišejo v svojih načrtih pripravljenosti na tveganja, ali nezmožnosti dobave električne energije odjemalcem.

Slovenski načrt pripravljenosti na tveganja ne vključuje opredelitve krize pri oskrbi z električno energijo.

Komisija meni, da je treba načrt pripravljenosti na tveganja, ki ga je predložilo Ministrstvo za infrastrukturo, spremeniti, da bo vključeval opredelitev krize pri oskrbi z električno energijo, kot se to zahteva z Uredbo.

2.1.4. Drugi manjkajoči elementi

Z Uredbo se zahteva tudi, da:

- načrt pripravljenosti na tveganja določa okvir za ročno zmanjševanje bremena in to, katere kategorije odjemalcev električne energije so v skladu s členom 11(1), točka (h), Uredbe in točko 3(1)(d) Priloge k Uredbi upravičene do posebne zaščite;
- načrt pripravljenosti na tveganja vključuje informacije za razvoj prihodnjega omrežja, ki bo v pomoč pri obvladovanju scenarijev za krize pri oskrbi z električno energijo v skladu s členom 11(1), točka (k), Uredbe;
- se države članice pred sprejetjem načrta pripravljenosti na tveganja posvetujejo z določenim številom zadevnih deležnikov v skladu s členom 10(1) Uredbe. V načrtu pripravljenosti na tveganja je treba opisati uporabljeni mehanizem in rezultate posvetovanj, izvedenih za pripravo načrta pripravljenosti na tveganja, v skladu s točko 5 Priloge k Uredbi;

- člen 12(3) Uredbe in točka 6 Priloge k Uredbi določata, da pristojni organi v sodelovanju z zadevnimi deležniki redno preskušajo učinkovitost postopkov, predvidenih v načrtih pripravljenosti na tveganja za preprečevanje kriz pri oskrbi z električno energijo, vključno z mehanizmi iz člena 12(1), točka (b), in vsaki dve leti izvedejo simulacijo krize pri oskrbi z električno energijo.

Slovenski načrt pripravljenosti na tveganja določa, da so nekateri odjemalci električne energije upravičeni do posebne zaščite pred izklopom v skladu z nacionalno zakonodajo, ne določa pa, kako naj operaterji prenosnih sistemov in operaterji distribucijskih sistemov zmanjšajo porabo.

Slovenski načrt pripravljenosti na tveganja ne vsebuje nobenih sklicev na razvoj prihodnjega omrežja, ki bo v pomoč pri obvladovanju posledic opredeljenih scenarijev za krize pri oskrbi z električno energijo, na posvetovanja z vsemi deležniki, ki se zahtevajo z Uredbo, ali na rezultate posvetovanj. Zlasti v načrtu pripravljenosti na tveganja ni omenjeno posvetovanje z ustreznimi proizvajalci ali njihovimi trgovinskimi združenji, elektroenergetskimi podjetji in podjetji plinskega gospodarstva ter ustreznimi organizacijami, ki zastopajo interese industrijskih in neindustrijskih odjemalcev električne energije.

Načrt pripravljenosti na tveganja, ki ga je predložilo Ministrstvo za infrastrukturo, ne določa časovnega razporeda simulacij odziva na krize pri oskrbi z električno energijo v realnem času, ki se izvedejo na dve leti, dogovorjenih postopkov in vključenih akterjev.

Komisija meni, da je treba načrt pripravljenosti na tveganja, ki ga je predložilo Ministrstvo za infrastrukturo, spremeniti, da bo vključeval zgoraj navedene manjkajoče informacije. Poleg tega Komisija glede na trenutne izjemne okoliščine priporoča, naj Ministrstvo za infrastrukturo pospeši časovni razpored obveznih preskusov učinkovitosti postopkov, ki so bili predvideni v njegovem načrtu pripravljenosti na tveganja. Te preskuse bi bilo treba opraviti čim prej, s poudarkom na zimi 2022–2023. Zajemati bi morali regionalne in nacionalne ukrepe ter protokole za komunikacijo in usklajevanje v sodelovanju s sosednjimi državami v regiji. Ti preskusi bi morali pomagati izboljšati obstoječe ukrepe ter mehanizme za sodelovanje in komunikacijo ter opredeliti dodatne nacionalne in regionalne ukrepe (slednje po možnosti skupaj z regionalnimi partnerji).

2.2 Druge pripombe

Poleg zgoraj navedenih bistvenih pripomb želi Komisija Ministrstvo za infrastrukturo opozoriti tudi na nekatere druge elemente predloženega načrta pripravljenosti na tveganja, ki ne povzročajo pravnih pomislekov glede skladnosti z elementi iz člena 13(2), točke (a) do (f), Uredbe, vendar bi lahko pristojnemu organu zagotovili koristne smernice pri prihodnjih spremembah načrta pripravljenosti na tveganja:

- slovenski načrt pripravljenosti na tveganja bi moral vsebovati več podrobnosti in opis notranjih operativnih navodil, operativnih sporazumov in operativnih postopkov, navedenih v načrtu pripravljenosti na tveganja;
- v slovenskem načrtu pripravljenosti na tveganja sta navedeni dve območji določanja zmogljivosti ter seznam držav članic za usklajevanje ukrepov in postopkov. Kljub temu bi bilo treba opredelitev območja za namene izvajanja Uredbe pojasniti tako, da se jasno nanaša na državo članico ali skupino držav članic, ki so na istem sinhronem območju;

- čeprav v načrtu pripravljenosti na tveganja niso navedeni preventivni ali blažilni ukrepi, ki bi lahko vplivali na emisije toplogrednih plinov (npr. rezervna proizvodnja fosilnih goriv ali uporaba dodatnih zmogljivosti na fosilna goriva), Komisija Ministrstvo za infrastrukturo opozarja, da bi morali biti taki ukrepi, če bi obstajali, navedeni v načrtu pripravljenosti na tveganja. Komisija v takem primeru tudi priporoča, naj se količinsko opredeli in oceni tveganje/vpliv na emisije toplogrednih plinov, da se določi uskladitev načrta pripravljenosti na tveganja s ciljem podnebne nevtralnosti.

3. SKLEPNE UGOTOVITVE

Na podlagi te ocene in glede na člen 13(2), točka (c), Uredbe Komisija ugotavlja, da nekateri elementi načrta pripravljenosti na tveganja, ki ga je predložilo Ministrstvo za infrastrukturo, niso v skladu z nekaterimi določbami Uredbe.

Komisija Ministrstvo za infrastrukturo poziva, naj spremeni načrt pripravljenosti na tveganja, pri čemer naj ustrezno upošteva vse pomisleke, ki jih je Komisija izrazila v tem mnenju, in ji v skladu s členom 13(3) Uredbe spremenjeni načrt pripravljenosti na tveganja priglasil v treh mesecih od prejema tega mnenja. Komisija glede na okoliščine po invaziji Rusije na Ukrajino priporoča, da se prednostno obravnavajo usmerjena posodobitev načrta pripravljenosti na tveganja, opisana v oddelku 2.1.1, preskus učinkovitosti postopkov, predvidenih v okviru načrta pripravljenosti na tveganja, iz oddelka 2.1.4, manjkajoče informacije o regionalnih in dvostranskih ukrepih za sodelovanje in pomoč med državami članicami, opisane v oddelku 2.1.2, ter podroben opis nacionalnih scenarijev za krize pri oskrbi z električno energijo iz oddelka 2.1.1.

Ocena Komisije, izražena v tem mnenju, ne posega v nobeno stališče, ki ga Komisija morda zavzame v zvezi s skladnostjo slovenskih nacionalnih ukrepov s pravom EU, vključno v okviru postopkov za ugotavljanje kršitev in izvrševanja pravil konkurence Evropske unije, vključno s pravili o državni pomoči.

Komisija bo to mnenje objavila. Informacij iz tega mnenja ne obravnava kot zaupnih, zlasti ker se nanašajo na načrt pripravljenosti na tveganja, ki je javno dostopen. Ministrstvo za infrastrukturo pa poziva, naj jo v petih delovnih dneh od prejema mnenja obvesti, ali meni, da mnenje vsebuje poslovno občutljive informacije, katerih zaupnost je treba ohraniti.

V Bruslju, 14.6.2022

Za Komisijo
Kadri SIMSON
Članica Komisije

OVERJENA KOPIJA
Za Generalno sekretarko

Martine DEPRez
Direktor
Odločanje in kolegialnost
EVROPSKA KOMISIJA