



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 10.1.2007
KOM(2006) 851 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE

Šetření podle článku 17 nařízení (ES) č. 1/2003 v odvětvích zemního plynu a elektrické energie v Evropě (závěrečná zpráva)

{SEK(2006) 1724}

SDĚLENÍ KOMISE

Šetření podle článku 17 nařízení (ES) č. 1/2003 v odvětvích zemního plynu a elektrické energie v Evropě (závěrečná zpráva)

1. Úvod

1. Dobře fungující trhy s energií, které zajišťují bezpečné dodávky energie za konkurenceschopné ceny, jsou rozhodující pro dosažení růstu a prospěchu spotřebitelů v Evropské unii. K dosažení tohoto cíle se EU rozhodla otevřít evropské trhy se zemním plynem a elektřinou hospodářské soutěži a vytvořit jednotný evropský trh s energií. Proces otevírání trhů významně změnil fungování těchto trhů, poskytl nové tržní příležitosti, vedl k zavedení nových produktů a služeb. V souladu se základními tržními zásadami hospodářská vedla soutěž nejprve ke snížení cen energií v Evropě.
2. Přesto, že došlo k pokroku, cílů otevření trhů nebylo dosud dosaženo. I přes liberalizaci vnitřního energetického trhu se stále vyskytují překážky v oblasti hospodářské soutěže. Významný nárůst velkoobchodních cen zemního plynu a elektřiny, neustálé stížnosti na překážky vstupu a omezené možnosti výběru pro odběratele přiměly Komisi v červnu 2005 k zahájení šetření fungování evropských trhů se zemním plynem a elektřinou. Toto šetření na základě článku 17 nařízení č. 1/2003¹ o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených ve Smlouvě se zaměřilo na posouzení převládajících soutěžních podmínek a na zjištění příčin vnímaného selhání trhu. V závěrečné zprávě (sdělení Komise) jsou shrnuty výsledky šetření, jež jsou podrobněji uvedeny v technické příloze² závěrečné zprávy (pracovní dokument útvarů Komise).
3. Ačkoli odvětvové šetření bylo zahájeno v době, kdy se zdálo, že spotřebitelé nevyužívají všech výhod liberalizace, je nejprve nutno zdůraznit, že cílem šetření nebylo popsat pokrok, jehož bylo dosaženo v procesu liberalizace, a z něj plynoucí výhody. Existuje mnoho takovýchto úspěchů a odběratelé na trzích, na nichž byla liberalizace úspěšně zavedena, mohou využívat nejširšího výběru dodavatelů a služeb. V porovnání s odběrateli v ostatních členských státech platí v průměru rovněž ceny, které lépe odrážejí náklady. Komise je proto nadále přesvědčena, že neexistuje žádná jiná alternativa procesu liberalizace. Je proto zásadní zajistit, aby platné směrnice v oblasti liberalizace byly plně a účinně převedeny do vnitrostátních právních předpisů³. Aby však odběratelé mohli plně využívat výhod liberalizace, je třeba učinit více.

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o [provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy](#) (Úř. věst. L 1 ze dne 4.1.2003, s. 1) pozměněné nařízením Rady (ES) č. 411/2004 (Úř. věst. L 68 ze dne 6.3.2004, s. 1).

² Pracovní dokument útvarů Komise, zpráva GR pro hospodářskou soutěž o šetření v energetickém odvětví – SEK (2006) 1724.

³ Komise v tomto ohledu vede řízení o porušení povinností proti mnohým členským státům - další informace viz sdělení Komise o výhledech vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou uvedeno níže.

4. Šetření v odvětví energetiky se zaměřuje na určení oblastí, v nichž dosud hospodářská soutěž nefunguje dobře, a oblastí, jimiž je třeba zabývat se co nejrychleji, aby liberalizace přinesla své výsledky. Pro účely šetření byly hlavní oblasti seskupeny do těchto okruhů: 1. koncentrace na trzích/tržní síla, 2. vertikální omezení (nejčastěji nepřiměřené oddělení sítí a dodávek), 3. nedostatečná integrace trhu (včetně nedostatečného regulačního dohledu nad přeshraničními záležitostmi), 4. nedostatečná transparentnost, 5. tvorba cen, 6. navazující trhy, 7. vyrovnávací trhy a 8. zkapalněný zemní plyn (LNG).
5. Nedostatky zjištěné v těchto hlavních oblastech vyžadují neodkladná opatření, přičemž upřednostnit by se měly tyto čtyři oblasti: 1. dosažení přiměřeného oddělení sítí a dodavatelských činností, 2. odstranění nedostatků v regulaci (zejména u přeshraničních záležitostí), 3. řešení koncentrace na trzích a odstranění překážek vstupu a 4. zvýšení transparentnosti tržních operací. Záměry Komise týkající se návrhů právních předpisů, které by měly být v tomto ohledu předloženy, jsou uvedeny ve sdělení o „výhledech vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou“⁴, které je předloženo současně se závěrečnou zprávou.

1.1. Širší souvislosti

6. Zavedení hospodářské soutěže na evropských trzích se zemním plynem a elektřinou je nedílnou součástí evropské energetické politiky, která je zaměřena na dosažení tří vzájemně úzce propojených cílů: konkurenceschopného a účinného odvětví energetiky, zabezpečení zásobování a udržitelnosti. Všichni odběratelé v Evropě, tj. domácnosti a komerční a průmysloví odběratelé, jsou silně závislí na bezpečných a spolehlivých dodávkách energie za konkurenceschopné ceny. Zásadní význam má rovněž dosažení cíle Unie, který se týká přiměřené ochrany životního prostředí, jak dokazuje závazek snížit emise skleníkových plynů na základě provádění Kjótského protokolu. Odvětvové šetření je proto nutno posuzovat v těchto širších politických souvislostech.
7. Evropská energetická politika byla stanovena ve sdělení Komise na zasedání Evropské rady na jaře 2006⁵ týkajícím se obnovené strategie pro růst a zaměstnanost. V tomto sdělení je jednou z hlavních priorit Komise účinná a integrovaná energetická politika. Tento cíl byl dále zdůrazněn v zelené knize Komise „Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii“⁶, kterou Komise přijala v březnu 2006.
8. Závěrečná zpráva o odvětvovém šetření je předložena současně se strategickým přezkumem Komise energetického odvětví v EU⁷ a se souborem opatření z oblasti energie, který zahrnuje výše uvedené „sdělení o výhledech vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou“ a opatření navazující na zelenou knihu. Zohledněna byla rovněž práce v rámci skupiny na vysoké úrovni pro hospodářskou soutěž, energetiku a životní prostředí, která ve své první zprávě přijaté v červnu 2006 vyzdvihla potřebu lépe fungujících trhů s elektřinou a zemním plynem.

⁴ KOM (2007) xxx, sdělení Komise, výhledy vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou.

⁵ Čas zařadit vyšší rychlost – výroční zpráva o pokroku v oblasti růstu a zaměstnanosti, 25. ledna 2006.

⁶ KOM (2006) 105 v konečném znění, 8.3.2006, SEC(2006) 317.

⁷ KOM (2007) 1, sdělení Komise „Evropská energetická politika“.

9. Ze všech těchto dokumentů vyplývá, že tři cíle politiky, tj. „konkurenceschopnost, zabezpečení zásobování a udržitelnost“, jsou navzájem úzce propojeny a vzájemně se doplňují. Konkurenceschopné trhy vysílají potřebné signály pro investice, které vedou k zabezpečení zásobování nákladově nejefektivnějším způsobem. Obdobně vytvoření konkurenceschopného vnitřního trhu umožní energetickým společnostem v Unii působit na trhu větších rozměrů, což zlepší jejich schopnost přispívat k zabezpečení zásobování. Tržní síly zároveň nutí evropské hospodářské subjekty k nákladově nejúčinnějším výrobním způsobům, které mohou v odpovídajícím regulačním rámci přispět k udržitelnosti. Spotřebitelé si budou moci vybírat mezi různými dodavateli a smluvními systémy a mít tak možnost snížit své náklady na elektřinu a přizpůsobit svou spotřebu vývoji na trhu. Konkurenceschopné ceny, které odrážejí náklady, podpoří energetickou účinnost, která může snížit závislost na externích dodavatelích, a která napomáhá cíli Unie týkajícímu se udržitelnosti a zabezpečení zásobování.
10. Závěrečná zpráva se soustředí na soutěžní aspekty evropské energetické politiky a zbývající překážky pro vytvoření jednotného evropského trhu s energií. Kromě skutečnosti, že tento aspekt sám o sobě zasluhuje důkladnou analýzu, je toto zaměření nařízeno rovněž procesním rámcem (nařízení č. 1/2003), podle kterého bylo šetření provedeno. To neznamená, že např. při posuzování pravděpodobných účinků podporujících hospodářskou soutěž a protisoutěžních účinků v souvislosti s uplatňováním pravidel Společenství týkajících se hospodářské soutěže nejsou plně zohledněny cíle související se zabezpečením zásobování. K dosažení těchto cílů je rozhodujícím nástrojem konkurenceschopný vnitřní trh. V rámci odvětvového šetření však byla hlavní pozornost věnována selhání trhu.

1.2. Postup vedoucí k přijetí zprávy

11. Odvětvové šetření podmínek na evropských trzích s energií bylo zahájeno dne 17. června 2005. První výsledky byly předloženy v podobě dokumentu k dané problematice, který byl zveřejněn dne 15. listopadu 2005. Po zveřejnění předběžné zprávy dne 16. února 2006 Komise zahájila veřejné konzultace. Zúčastněné osoby ve svých připomínkách zprávu uvítaly, většinou oceňovaly její objektivnost, jakož i množství informací. Příspěvky zaslaly společnosti působící v daném odvětví, a to jak stávající společnosti, tak i nové společnosti, vnitrostátní regulační orgány, orgány pro hospodářskou soutěž, poradenské společnosti, právnické společnosti, obchodníci s energií, provozovatelé distribuční soustavy, odběratelé, průmyslová sdružení a vnitrostátní vládní agentury.
12. Většina zúčastněných osob zjištění podpořila, ačkoliv se objevily rozdíly v hodnocení závažnosti situace a v tom, zda se situace zlepšuje či nikoliv. Co se týká možných způsobů dalšího postupu, myšlenky předložené v předběžné zprávě, např. strukturální oddělení, byly jak podpořeny, tak i odmítnuty, přičemž některé zúčastněné osoby požadovaly ještě radikálnější nápravná opatření. Celkově vzato vertikálně integrované stávající společnosti nebyly pro zavedení dalších opatření, zatímco odběratelé, obchodníci/nové společnosti a veřejné orgány podpořily požadavek na legislativní podněty.

2. ZJIŠTĚNÍ

13. Hlavní zjištění odvětvového šetření lze seřadit (jak bylo uvedeno výše) do sedmi okruhů. Ačkoliv mezi odvětvím zemního plynu a odvětvím elektrické energie existují některé zjevné rozdíly, mnoho podobných rysů a vzájemné vztahy mezi těmito odvětvími hovoří pro společnou zprávu. Osmý okruh je věnován výsledkům dvou studií provedených v odvětví zemního plynu a elektrické energie.

2.1. Koncentrace trhu

14. **Na velkoobchodní úrovni jsou trhy se zemním plynem a elektřinou i nadále vnitrostátní, pokud jde o rozsah, a obvykle zachovávají vysokou úroveň koncentrace z doby před liberalizací. To poskytuje prostor pro uplatňování tržní síly.**
15. Velkoobchod se zemním plynem se rozvíjí pomalu a stávající společnosti mají na svých tradičních trzích i nadále dominantní postavení, přičemž velkou měrou kontrolují předcházející fázi dovozu a/nebo domácí výroby zemního plynu. Stávající společnosti obchodují pouze s malou částí svého zemního plynu v centrech pro obchodování s plynem. Jelikož na maloobchodních trzích je jen málo nových účastníků, výběr odběratelů a konkurenční tlak jsou omezeny. Celkově jsou potenciální noví účastníci závislí na vertikálně integrovaných stávajících společnostech, pokud jde o služby v celém dodavatelském řetězci.
16. Ačkoliv obchod s elektřinou je rozvinutější, prodej na velkoobchodních trzích s elektřinou obecně odráží významnou úroveň koncentrace ve výrobě elektřiny. Analýza obchodu na energetických burzách ukazuje, že na mnoha z nich mohou výrobci elektřiny uplatňovat tržní sílu zvyšováním cen. Tato obava byla vyjádřena mnoha odběrateli. Analýza situace při obchodování na termínovaných trzích, které celkově vykazují nižší koncentraci, prokazuje, že trhy s elektřinou závisí na několika málo dodavatelích s dlouhou pozicí (tj. dodavatelích, kteří vyrábějí více, než kolik znovu prodají). Analýza výrobních profilů rovněž prokazuje, že hlavní výrobci elektřiny mohou snížit kapacitu, aby zvýšili ceny.
17. V rámci šetření byla provedena studie týkající se úrovně koncentrace v odvětví elektrické energie.⁸ Hodinová analýza koncentrace ukazuje, že dokonce i mimo špičku zůstávají trhy vysoce koncentrované, a že úroveň koncentrace, dokonce i méně koncentrovaných trhů, dosahuje v době špičky vysoké hodnoty. Analýza založená na hodinových měřeních tržní struktury odhalila i to, že na určitých trzích se úroveň koncentrace mohou zvýšit i prostřednictvím dlouhodobých smluv a v menší míře prostřednictvím požadavků na vytvoření rezervy. Analýza poukazuje také na to, že stávající úroveň kapacity propojení nedostačuje na výrazné snížení koncentrace.

⁸ Tato problematika je představena v samostatné kapitole technické přílohy závěrečné zprávy.

2.2. Vertikální omezení

18. Stávající úroveň oddělení zájmů sítě a zájmů dodávky se nepříznivě odráží ve fungování trhu a v pobídkách k investování do sítí. To je hlavní překážkou vstupu na trh a ohrožuje zabezpečení zásobování.
19. Noví účastníci často postrádají účinný přístup k sítím (v odvětví zemního plynu rovněž ke skladovacím kapacitám a terminálům zkapalněného zemního plynu), a to navzdory stávajícím předpisům o oddělení. Existuje podezření, že provozovatelé sítě/infrastruktury upřednostňují vlastní přidružené podniky (diskriminace). Vertikální integrace vede rovněž k situaci, kdy provozní a investiční rozhodnutí nejsou přijímána v zájmu operací sítě/infrastruktury, nýbrž na základě zájmů integrované společnosti týkajících se dodávky (včetně připojení distribuční soustavy na konkurenční elektrárny). To velmi poškozuje zabezpečení zásobování.
20. Byla zjištěna existence dalších forem vertikálního omezení, a to začlenění zájmů výroby/dovozu a nabídky do stejné skupiny. Tato forma vertikální integrace snižuje pobídky stávajících společností, aby obchodovaly na velkoobchodních trzích, a vede k úrovni likvidity na těchto trzích, která není optimální. Novým účastníkům velmi ztěžuje přístup k zemnímu plynu na navazujících trzích zejména převaha dlouhodobých dodavatelských smluv mezi výrobcí zemního plynu a dovozci, kterými jsou společnosti zavedené na trhu. Stejně tak elektrárny jsou v rukou několika málo dodavatelů, jež jsou nástupnickými společnostmi či jsou jimi nepřímo ovládány na základě dlouhodobých smluv o nákupu elektřiny, což nástupnickým společností zajišťuje kontrolu nad základními vstupy na velkoobchodních trzích. Nízká úroveň likvidity je překážkou vstupu jak na trhu se zemním plynem, tak i na trhu s elektřinou.

2.3. Integrace trhu

21. Přeshraniční prodej v současnosti nepředstavuje žádné významné omezení hospodářské soutěže. Stávající společnosti jen zřídka vstupují jako konkurenti na trhy v jiných členských státech. Integraci trhu brání nedostatečná či nedostupná přeshraniční kapacita a rozdílná struktura trhu.
22. Co se týká odvětví zemního plynu, dostupná kapacita přeshraničních dovozních plynovodů je omezená. Noví účastníci nejsou schopni zajistit tranzitní kapacitu na hlavních trasách a kapacitu pro vstup na nové trhy. Velmi často je primární kapacita u tranzitních plynovodů kontrolována zavedenými společnostmi bývalých monopolů na základě předliberalizačních smluv o nástupnictví, které nepodléhají běžným pravidlům přístupu třetích stran. To je zesíleno neúčinnými mechanismy řízení přetížení, které ztěžují zajištění třeba jen malých objemů krátkodobé, přerušitelné kapacity na sekundárním trhu. V mnoha případech nebyli noví účastníci dokonce schopni získat dostatečnou kapacitu ani při zvýšení kapacity tranzitního plynovodu. Rozšíření byla obecně prováděna podle potřeb vlastních dodavatelských podniků společností zavedených na trhu.
23. Co se týká odvětví elektrické energie, integraci brání nedostatečná propojovací kapacita a neexistence přiměřených pobídek k investování do dodatečné kapacity k odstranění dlouhodobých problémů. Na některých hranicích mimoto dosud existují dlouhodobé rezervace kapacity z doby před liberalizací, a to navzdory rozsudku

Evropského soudního dvora, v němž se uvádí, že tyto rezervace nejsou slučitelné s právem ES, pokud nebyly včas oznámeny. Zlepšení přístupu ke stávajícím propojovacím vedením vyžaduje lepší způsoby řízení přetížení.

2.4. Transparentnost

24. Na trzích neexistují spolehlivé a včasné informace

25. Uživatelé sítě požadují větší transparentnost, která přesahuje stávající minimální požadavky stanovené právními předpisy EU. Zvláštní význam mají údaje týkající se dostupnosti sítě, zejména u elektrického propojení a tranzitních plynovodů. Obecně dostupnější musí být rovněž údaje o výrobní kapacitě a skladování plynu. Co se týká odvětví elektrické energie, bylo zjištěno, že se v jednotlivých členských státech značně liší pravidla o řádném tržním chování a dohledu, jelikož na úrovni EU existuje jen malá harmonizace požadavků na transparentnost.
26. K zajištění rovných podmínek všichni účastníci trhu požadují, aby informace byly dostupné za stejných podmínek a včas. Větší průhlednost by na nejnižší možnou míru snížila rizika pro nové účastníky trhu, a tak omezila překážky vstupu a zlepšila důvěru ve velkoobchodní trhy a spoléhání se na cenové signály. Zjevně je nutno zajistit, aby na základě zveřejněných informací nedocházelo k žádným tajným dohodám, a ačkoliv je důvěrnost obchodních informací důležitá, nemělo by její příliš široké pojetí ohrozit účinnou transparentnost.

2.5. Tvorba cen

27. Aby spotřebitelé mohli plně využívat výhod otevření trhu, je třeba účinnější a průhlednější tvorba cen. Mnoho uživatelů má omezenou důvěru v mechanismus tvorby cen, přičemž regulované sazby, které jsou nižší než tržní ceny, odrazují od vstupu na trh.
28. Smlouvy o dovozu zemního plynu používají cenové indexy, které jsou svázány s ropnými deriváty (např. lehké nebo těžké topné oleje); a proto ceny věrně kopírovaly vývoj na trzích s ropou. Výsledkem tohoto svázání jsou velkoobchodní ceny, které nereagují na změny v nabídce a poptávce po zemním plynu, což poškozuje zabezpečení zásobování. V dlouhodobých smlouvách o dovozu nelze zaznamenat žádné jednoznačné tendence směřující k mechanismu tvorby cen založenému více na trhu. Zajištění likvidity je rozhodující pro zvýšení důvěry v tvorbu cen v centrech pro obchodování s plynem, což umožní snížit míru vázanosti na ceny ropy.
29. Tvorba cen elektrické energie je složitá. V nedávném vývoji cen elektřiny hrál jistě roli nárůst cen primárních paliv, a to zejména v marginálních elektrárnách. Nezdá se však, že to plně vysvětluje nedávné zvýšení cen. Stejně tak není dosud zcela jasný účinek systému EU pro obchodování s emisemi CO₂ na ceny elektřiny.
30. V několika členských státech měly regulované sazby nepříznivé účinky na rozvoj konkurenceschopných trhů, jelikož v porovnání s tržními cenami byly stanoveny na velmi nízké úrovni a pokrývají velkou část trhu. V několika členských státech byla rovněž zvažována zvláštní opatření ke snížení účtů za elektřinu u energeticky

náročných odvětví. Tyto programy musí být slučitelné s antimonopolními pravidly a pravidly státní podpory.

2.6. Navazující trhy

31. Hospodářská soutěž na maloobchodní úrovni je často omezená. Doba platnosti maloobchodních smluv pro průmyslové odběratele a místní distribuční společnosti může mít značný dopad na příležitosti alternativních dodavatelů úspěšně vstoupit na trh.
32. Významný může být kumulativní účinek dlouhodobých smluv, smluv na dobu neurčitou, smluv s ustanoveními o automatickém prodloužení a dlouhých výpovědních lhůt. Analýza prokazuje, že míra, nakolik jsou průmysloví odběratelé dlouhodobě vázáni na dodavatele zavedené na trhu, se v jednotlivých členských státech liší.
33. Odběratelé požadují konkurenceschopnější nabídky od nových dodavatelů a litují, že chybějí celoevropské nabídky dodávek. Počet konkurenceschopných nabídek, který odběratelé obdrží, je zvláště neuspokojivý v některých členských státech s vysokou úrovní koncentrace.
34. V případě odvětví zemního plynu, omezují opatření týkající se toho, jak mohou odběratelé se svým zemním plynem nakládat, ve spojení s omezujícími praktikami dodavatelů ohledně míst dodání, hospodářskou soutěž a brání těmto odběratelům, aby byli efektivní. Rovněž v odvětví elektrické energie obsahují některé běžné smlouvy omezení, která mohou vyvolat obavy z narušení hospodářské soutěže.

2.7. Vyrovnávací trhy

35. V současnosti vyrovnávací trhy často zvýhodňují společnosti zavedené na trhu a vytvářejí překážky pro nové účastníky. Velikost současných vyrovnávacích oblastí je příliš malá, což vede k větším nákladům a chrání tržní sílu zavedených společností.
36. Co se týká odvětví zemního plynu, malá velikost stávajících vyrovnávacích oblastí zvyšuje složitost a náklady na přepravu zemního plynu v Evropě. Náklady zvyšují rovněž velmi složitá a odlišná pravidla v jednotlivých oblastech a povinnost rezervovat kapacitu na každém hraničním místě. Tyto problémy zhoršuje i časový faktor: čím kratší je vyrovnávací období, tím vyšší je riziko nerovnováhy pro dodavatele. Všechny tyto aspekty vytvářejí významné překážky pro vstup nových dodavatelů na trh. Vyrovnávací poplatky, náklady na zúčtování a peněžní sankce jsou neprůhledné a často obsahují neodůvodněné peněžní sankce, které zvýhodňují zavedené společnosti. K vytvoření rovných podmínek na vyrovnávacích trzích a ke snížení překážek vstupu je nezbytné účinné oddělení.
37. V případě odvětví elektrické energie jsou trhy, na nichž provozovatelé přenosových soustav musí získávat vyrovnávací a rezervní energii, vysoce koncentrované, což výrobcům elektřiny poskytuje prostor pro uplatňování tržní síly. To může vést k překážkám vstupu pro nové dodavatele, kteří čelí velkému riziku vysokých cen za nevyrovnanost nebo vysokým síťovým poplatkům (podle toho, nakolik jsou náklady na vyrovnání zahrnuty v nákladech sítě). Koncentrace na vyrovnávacích trzích by se

mohla snížit, pokud by se zvětšila zeměpisná velikost regulačních oblastí. Důležitým krokem ke zvýšení velikosti regulačních oblastí, zlepšení integrace trhu a zjednodušení obchodu by byla harmonizace systémů vyrovnávacích trhů. V některých členských státech představuje strukturální vztah mezi provozovateli přenosových soustav a jejich přidruženými elektrárnami pobídku pro tyto provozovatele, aby kupovali nadbytečnou rezervní kapacitu nebo aby platili vysoké ceny, což zvýhodňuje jejich přidružené elektrárny. Výsledky naznačují, že množství zakoupených kapacitních rezerv se u jednotlivých provozovatelů přenosových soustav značně liší.

2.8. Trhy LNG

38. Dodávky LNG rozšiřují evropskou základnu dodavatelů na začátku dodavatelského řetězce, a proto jsou důležité jak pro zabezpečení zásobování, tak i pro hospodářskou soutěž mezi dodavateli na začátku dodavatelského řetězce. Stále je nutno realizovat potenciál dodávek LNG ve prospěch méně koncentrovaných navazujících trhů.
39. LNG tradičně dovážejí vnitrostátní stávající společnosti, které vlastní rovněž terminály LNG. Tato situace brání dovozu LNG, aby zvýšil hospodářskou soutěž na konci dodavatelského řetězce. Poslední tendence však ukazují, že větší kapacitu získávají noví účastníci i samotní výrobci. To bude mít pravděpodobně příznivý dopad na posílení hospodářské soutěže na konci dodavatelského řetězce, pokud takovéto účinky nebudou zmařeny protisoutěžními pravidly nebo chováním. Do terminálů LNG byly vynaloženy velké investice a další investice se plánují v následujících letech. Investice do některých terminálů LNG využívají výjimek z povinnosti poskytnout přístup třetím stranám podle testu používaného vnitrostátními regulačními orgány pod dohledem Komise. Tento test usiluje o dosažení rovnováhy mezi pobídkami k investování ex ante a hospodářskou soutěží poté, co se investice uskutečnila. Ačkoliv zkušenosti jsou převážně kladné, je možné dosáhnout dalšího zlepšení.

3. NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ

40. K odstranění selhání trhu, jež bylo zjištěno v odvětvovém šetření, a k významnému zlepšení rozsahu hospodářské soutěže je nezbytné použít nápravná opatření v oblasti hospodářské soutěže i v oblasti regulace. Vymáhání dodržování soutěžního práva k tomu může významně přispět, nemůže však samo o sobě otevřít trhy a vyřešit všechny nedostatky zjištěné v odvětvovém šetření. Proto je rovněž zapotřebí řada regulačních opatření.

3.1. Vymáhání dodržování soutěžního práva

41. Za účelem maximálního účinku donucovacích opatření Komise je nutné plně a kombinovaně využívat pravomocí Komise podle antimonopolních pravidel (články 81, 82 a 86 Smlouvy o ES), pravidel kontroly spojování podniků (nařízení 139/2004)⁹ a kontroly státní podpory (články 87 a 88 Smlouvy o ES). Komise důsledně postihuje jednání v rozporu s předpisy Společenství v oblasti hospodářské

⁹ Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2005.

soutěže (antimonopolní pravidla) v daném odvětví odvětví, kdykoli to vyžaduje zájem Společenství, a to v úzké spolupráci s vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž.

3.1.1. *Koncentrace trhu*

42. **Koncentrace trhu byla stanovena jako hlavní překážka úspěchu procesu liberalizace.** Tržní síla monopolů z doby před liberalizací dosud nebyla oslabena. Z toho vyplývá nezbytnost opatření Společenství podle nařízení o spojování podniků s cílem zajistit, aby se struktura hospodářské soutěže na příslušných trzích (které jsou v současnosti převážně vnitrostátního charakteru) dále nezhoršovala. V nedávných případech spojování podniků byla použita nápravná opatření jako odprodej, možnost ukončení smluv a/nebo uvolňování zemního plynu. Jako hlavní téma se mimoto vynořila otázka dopadu dlouhodobých smluv na začátku dodavatelského řetězce na koncentraci na konci dodavatelského řetězce.
43. Programy uvolňování energie (tj. aukce virtuálních elektráren a programy uvolňování zemního plynu) jsou prostředkem k rozvoji likvidity trhu a ke zlepšení příležitostí pro vstup na trh. Představují vhodná opatření k odstranění obav z narušení hospodářské soutěže nejen v oblasti spojování podniků, ale rovněž podle antimonopolních pravidel. Aby tyto programy byly plně účinné, musí být dobře navrženy a mít široký rozsah působnosti. Zkušenosti s takovými programy získaly orgány pro hospodářskou soutěž a regulační orgány na vnitrostátní úrovni (např. ve Španělsku, Francii, Rakousku, Německu) a Evropská komise (v případech spojování podniků), což orgánům umožnilo předejít nástrahám a zajistit efektivnost těchto programů. Co se týká odvětví zemního plynu, takovéto programy uvolňování přinášejí další výhodu v tom, že pravděpodobně zvýší likviditu v centrech pro obchodování s plynem, čímž se podpoří zavedení cenových signálů, které nebudou zkreslené vazbou ceny zemního plynu na cenu ropy.
44. Platné antimonopolní právo umožňuje rovněž za určitých podmínek použít jako nápravná opatření porušování pravidel hospodářské soutěže dalekosáhlejší strukturální opatření. Zejména v případě, kdy by nápravná opatření protiprávního jednání nemohla účinně potlačit porušování povinností a tam, kde existuje zvýšené riziko, že porušování povinností bude dále trvat anebo se opakovat z důvodu samotné struktury podniku anebo tam, kde by nápravná opatření byla příliš obtížná.¹⁰

3.1.2. *Vertikální uzavření*

45. Je-li narušení hospodářské soutěže usnadněno vertikální integrací dodávek a výroby a infrastruktury a nedostatečným oddělením, je nutno plně uplatnit pravomoci Komise s cílem zamezit budoucímu zneužívání.
46. Odvětvové šetření rovněž potvrdilo, že vertikální vázanost trhů dlouhodobými smlouvami na konci dodavatelského řetězce je okamžitou prioritou pro přezkum jednotlivých případů podle soutěžního práva a popřípadě pro poskytnutí pokynů. V případě, že takové smlouvy uzavřené podniky s dominantním postavením narušují

¹⁰

Viz čl. 7 odst. 1 a 12. bod odůvodnění nařízení 1/2003.

trh, může jít o porušení článku 82 Smlouvy o ES.¹¹ Omezující účinky mohou mít rovněž smlouvy o nákupu elektřiny v odvětví elektrické energie.

47. Koncentrace smluv o dovozu zemního plynu v rukou několika málo společností zavedených na trhu je také jednou z hlavních příčin, proč se dosud nerozběhla hospodářská soutěž na následující úrovni obchodování. Ačkoliv to samo o sobě nezpochybňuje existenci stávajících a budoucích smluv na začátku dodavatelského řetězce, vyžaduje to pozornost s ohledem na účinky těchto smluv na navazující trhy.

3.1.3. *Integrace trhu*

48. K uzavření trhu může dojít rovněž na dalších úrovních hodnotového řetězce, hlavně pokud jde o přístup k infrastruktuře (přenosové a distribuční sítě a/nebo skladovací zařízení), zejména v případech přeshraničního přístupu, což brání integraci trhu. Takovýto přístup může být blokován dlouhodobými smlouvami o přenosu a souvisejícím rizikem hromadění kapacit. Opatření v této oblasti by měla zahrnovat analýzu účinků dlouhodobých smluv z doby před liberalizací na hospodářskou soutěž a slučitelnost těchto smluv s pravidly hospodářské soutěže.
49. Dalším vážným zdrojem obav jsou nedostatečné a opožděné investice přenosových společností s vertikálně integrovanými dodavatelskými společnostmi. Je třeba připomenout, že jeden vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž zjistil, že vertikálně integrovaný provozovatel sítě úmyslně zastavil investiční projekt, aby zvýhodnil svou pobočku zajišťující dodávky tím, že konkurentům upřel přístup k větší kapacitě¹².
50. **Rozdělení trhu je i nadále jednou z nejvýznamnějších překážek integrace trhu.** Boj proti nekalým praktikám stávajících společností je i nadále prioritou pro antimonopolní donucovací opatření, která odrážejí obecnou prioritu Komise bojovat proti snahám podniků svou činnost spíše koordinovat, místo aby spolu soutěžily.

3.2. **Strukturální záležitosti a regulační prostředí podporující hospodářskou soutěž**

51. Zjištění odvětvového šetření Komisi umožní zaměřit svá donucovací opatření na nejvýznamnější problémy zjištěné ve zprávě. Usnadní jí rovněž stanovení účinných nápravných opatření, která mohou účinně vyřešit problémy v oblasti hospodářské soutěže zjištěné v jednotlivých případech.
52. **Hlavní problémy týkající se struktury trhu a regulačního prostředí bude nutné řešit současně,** aby se odstranilo selhání trhů, které šetření prokázalo.

Odvětvové šetření zjistilo tyto základní nedostatky ve struktuře hospodářské soutěže na stávajících trzích s elektřinou a zemním plynem:

¹¹ Zohledňuje se fakt, že dlouhodobé smlouvy mohou být nezbytné ke snížení rozsáhlých nenávratných investic, viz pokyny Komise ohledně uplatňování čl. 81 odst. 3 Smlouvy (Úř. věst. C 101, 27.4.2004, s. 97, odst. 44).

¹² Italský orgán pro hospodářskou soutěž přijal nedávno opatření proti taktice zdržování provozovatele, který je nástupnickou společností bývalého monopolu, pokud jde o prodloužení důležitého dovozního plynovodu.

- **strukturální střet zájmů: systematický střet zájmů zapříčiněný nedostatečným oddělením** sítí od konkurenčních částí odvětví;
- **rozdíly v regulačním prostředí: přetrvávající rozdíly v regulaci**, zejména u přeshraničních záležitostí. Zavedené regulační systémy jsou nedořešené a neodpovídají si;
- **dlouhodobá nedostatečná likvidita** na velkoobchodních trzích s elektřinou i se zemním plynem: našim trhům chybí životní míza a přetrvává tržní síla monopolů z doby před liberalizací;
- **obecná nedostatečná transparentnost** tržních operací v odvětví.

Možnosti regulačních opatření na úrovni ES Komise projednává v rámci sdělení o „výhledech vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou“. Zjištění odvětvového šetření a níže uvedené zjištěné nedostatky podporují a potvrzují analýzu, kterou Komise uvedla ve zmíněném sdělení.

3.2.1. Oddělení

53. **Odvětvové šetření potvrzuje zjištění, že je nezbytné vyřešit systematický střet zájmů tkvící ve vertikální integraci činností v oblasti dodávky a sítí**, který vede k nedostatečným investicím do infrastruktury a k diskriminaci. Rozhodující je zajistit, aby vlastníci a/nebo provozovatelé sítí neměli pobídky, které jsou zkresleny dodavatelskými zájmy přidružených podniků. To je zvláště důležité v době, kdy Evropa potřebuje velmi vysoké investice k zabezpečení zásobování a k vytvoření integrovaných a konkurenceschopných trhů.
54. K dosažení tohoto cíle bude nutné významně posílit stávající nepřiměřenou úroveň oddělení. To by mělo poté usnadnit spolupráci provozovatelů sítí.
55. Ekonomické ukazatele potvrzují, že oddělení vlastnictví v plném rozsahu je nejeфекtivnější způsob, jak zabezpečit možnosti volby pro uživatele energie a podpořit investice. Důvodem je skutečnost, že oddělené společnosti pro síťové činnosti nejsou ovlivňovány překrývajícími se zájmy v oblasti dodávky/výroby, pokud jde o investiční rozhodování. Rovněž se tím snižuje příliš podrobná a rozsáhlá regulace a nepřiměřené administrativní zatížení. Model nezávislého provozování sítě by zlepšil stávající situaci, ale vyžadoval by podrobnější, normativní a nákladnou regulaci a nebyl by tak účinný z hlediska řešení malých stimulů pro investice do sítí.
56. Kromě toho se v rámci veřejné konzultace neodhalily žádné významné synergické efekty spojené s vertikální integrací. Ve skutečnosti zkušenosti ukazují, že v případech, kdy došlo k oddělení vlastnictví, tak provozovatelé sítí i (výrobci a) dodavatelé energie i po oddělení nadále prosperují.

3.2.2. Regulační prostředí

57. Přestože oddělení vlastnictví by zásadně přispělo k vyřešení problémů s uplatňováním tržní síly a s nedostatkem likvidity, je zřejmé, že je zapotřebí i dalších opatření. Jak potvrzuje odvětvové šetření, **Evropa musí významně posílit pravomoci regulačních orgánů a zlepšit koordinaci v rámci Evropy**. To je v souladu se zjištěními předloženými Komisí ve sdělení o „výhledech vnitřního trhu

se zemním plynem a elektřinou“. Pouze posílený právní rámec může zajistit transparentní, stálý a nediskriminační rámec, který odvětví potřebuje k rozvoji hospodářské soutěže a k uskutečnění budoucích investic.

58. Hlavními složkami tohoto posíleného rámce by měly být:

- větší pravomoci nezávislých vnitrostátních energetických regulačních orgánů,
- větší koordinace mezi vnitrostátními energetickými regulačními orgány,
- větší spolupráce mezi provozovateli přenosových soustav a
- podstatně lepší soudržnost regulace přeshraničních záležitostí.

59. Větší koordinace mezi vnitrostátními energetickými regulačními orgány se silnější roli dohledu Společenství s cílem zajistit zájmy vnitřního trhu, zejména pokud jde o přeshraniční záležitosti a oblasti, které jsou pro vstup na trh nejkritičtější, bude nutná k překonání stávajících rozdílů v regulaci přeshraničních záležitostí, jež nelze vyřešit použitím samotných pravidel hospodářské soutěže. Možnosti regulačních opatření jsou projednávány v rámci sdělení o „výhledech vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou“.

3.2.3. Dlouhodobá nedostatečná likvidita

60. Posílená pravidla pro oddělení a lepší právní prostředí zejména v případě přeshraničních záležitostí by ve střednědobém horizontu měly významně a trvale snížit problémy související s tržní silou a nedostatečnou likviditou tím, že zajistí dodatečné dodávky na koncentrovaných vnitrostátních trzích. **Z krátkodobého hlediska však přetrvávají vážné obavy, pokud jde o nedostatečnou likviditu** a přetrvávající tržní síly na velkoobchodních trzích, což vede k vyšším cenám na maloobchodních trzích právě ve době, kdy má dojít k úplné liberalizaci (1. července 2007).

61. Jak již bylo uvedeno, důležitým nástrojem k řešení protisoutěžního chování v tomto ohledu bude vymáhání dodržování soutěžního práva. Mohou však být nutná další opatření. Jelikož úroveň koncentrace na trzích se zemním plynem a elektřinou zůstává vysoká, což je často projevem monopolů z doby před liberalizací, měly by vnitrostátní energetické regulační orgány ve spolupráci s orgány pro hospodářskou soutěž analyzovat podmínky na příslušných trzích a předložit odpovídající návrhy. Opatření, která v minulosti přijala řada členských států, zahrnují programy uvolňování (tj. aukce virtuální elektrárny a programy uvolňování zemního plynu).

62. Připomíná se rovněž, že některé členské státy podle vnitrostátních právních předpisů zavedly limity týkající se vlastnictví elektráren a kontroly nad dlouhodobými smlouvami o dodávkách plynu na začátku dodavatelského řetězce (dovoz a vnitrostátní výroba) jako účinná opatření k rychlému omezení tržní síly. Co se týká odvětví elektrické energie, tato opatření mohou zahrnovat buď převedení aktivit nebo výměny aktiv elektráren v celoevropském měřítku. Co se týká odvětví zemního plynu, tato opatření mohou zahrnovat možnost ukončení smluv, výměny smluv nebo převedení domácí výroby, která byla použita v nedávných případech spojování podniků. Rozšíření malých oblastí provozovatelů přenosových soustav a zavedení

otevřenějších a pružnějších nabídkových řízení s ohledem na vyrovnávací energii by mohly snížit současnou vysokou úroveň koncentrace na vyrovnávacích trzích a odstranit překážky vstupu s pozitivním dominovým efektem na velkoobchodních trzích.

63. Odvětvové šetření dále vyzdvihlo význam zlepšení prostoru pro vstup prostřednictvím investic do nové výrobní kapacity a infrastruktury pro dovoz plynu a přísným uplatňováním zásady ztráty v případě nevyužití u infrastruktury a vhodných elektráren.

3.2.4. *Nedostatečná průhlednost tržních operací*

64. Je obecně uznáváno, že by se měl dále zlepšit **přístup k tržním informacím**. Všechny relevantní tržní informace by měly být zveřejňovány průběžně a včas. Jakékoliv výjimky by měly být striktně omezeny na to, co je nezbytné ke snížení rizika tajných dohod. K dalšímu zlepšení průhlednosti v odvětví zemního plynu a elektrické energie by mohly přispět pokyny a rovněž sledování a případně úprava stávající regulace. Plánované návrhy jsou uvedeny ve sdělení o „výhledech vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou“.

3.2.5. *Další důležité otázky*

65. Kromě těchto čtyř základních oblastí pozornost zasluhují i další otázky tržního prostředí vhodného pro hospodářskou soutěž. K této problematice Komise předložila konkrétní návrhy na regulační opatření na úrovni ES ve sdělení o „výhledech vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou“.
66. **Regulované maloobchodní sazby mohou mít vysoce narušující účinky** a v některých případech brání vytvoření liberalizovaných trhů. Bylo by vhodné posoudit dopady ostatních regulovaných sazeb na vývoj hospodářské soutěže¹³.
67. K dosažení toho, aby přístup k nové infrastruktuře nebyl nepatřičně omezen, by Komise měla nadále zajišťovat, aby **výjimky týkající se poskytování přístupu nenarušovaly rozvoj hospodářské soutěže**. Je důležité, aby projekty byly i nadále zkoumány případ od případu s důsledným uplatňováním zásad hospodářské soutěže usilujících o správnou rovnováhu mezi pobídkami pro investice ex ante a hospodářskou soutěží ex post a aby byly zjednodušeny postupy udělování výjimek.
68. K dosažení jednotné evropské sítě z hlediska uživatele sítě je nutná odpovídající harmonizace **struktury trhu, zejména pokud jde o metody, které ovlivňují přeshraniční obchodování**. Pokud je stávající kapacita nedostatečná, je nutné přijmout opatření k rozvoji propojovací kapacity jako nezbytné podmínky pro rozvoj hospodářské soutěže a integrace trhů. Těchto cílů lze dosáhnout pouze posílenou spoluprací mezi vnitrostátními regulačními orgány, která povede ke zvýšené přeshraniční spolupráci mezi provozovateli přenosových soustav podle řádně vymezeného procesního rámce.

¹³ U tržního segmentu domácností je potřeba vytvořit rovnováhu mezi hospodářskou soutěží a obecnými závazky v rámci veřejné služby.

69. Pro uvedení **větší kapacity pro přepravu zemního plynu na trh** bude důležité objasnit právní postavení dlouhodobých smluv o přepravě plynu z doby *před liberalizací* podle druhé směrnice o zemním plynu¹⁴, které již nyní podléhají přísné zásadě ztráty v případě nevyužití a pravidlům soutěžního práva.
70. Další změny jsou u způsobu **přidělování omezené propojovací kapacity**. Co se týká odvětví elektrické energie, je nutno pokud možno co nejvíce podporovat aukce elektřiny na následující den nebo rovnocenná opatření s cílem zajistit co největší využití propojovacích vedení. Provozovatelé přenosových soustav by měli mít rovněž pobídky k co největšímu zvýšení přeshraniční kapacity zpřístupněné pro trh¹⁵.
71. K zajištění dostatečných záruk účinného přístupu by se měl přezkoumávat přístup třetích stran ke skladování plynu s cílem dosáhnout správné rovnováhy mezi potřebou účinného přístupu a zachování pobídek pro budování nových skladovacích kapacit.
72. **Systém sledování obchodování na velkoobchodních trzích (např. energetických burzách)** by zvýšil důvěru účastníků v trh a omezil riziko manipulace s trhem. Regulační orgány by měly být oprávněny ke shromažďování a výměně příslušných informací v tomto ohledu. Měly by mít pravomoc vydávat doporučení týkající se donucovacích opatření nebo samy takováto donucovací opatření provádět.

4. ZÁVĚR

73. Odvětvové šetření zjistilo řadu vážných nedostatků, které evropským uživatelům a odběratelům energie brání v plném využití přínosů procesu liberalizace. Zjištění podporují závěry sdělení o „výhledech vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou“, které Komise provedla v návaznosti na zelenou knihu a při přípravě strategického přezkumu energetického odvětví v EU. Tyto iniciativy předkládají záměry Komise ohledně návrhů na reformu právních předpisů usilujících o vytvoření vnitřního energetického trhu přispívajícího k udržitelnosti, konkurenceschopnosti s zabezpečení dodávek. Závěrečná zpráva současně vyvozuje závěry ohledně donucovacích opatření podle soutěžního práva ES. Cílem obou těchto dokumentů je určit a odstranit překážky pro vytvoření jednotného evropského trhu s energií, kdy odběratelé využívají plných výhod otevření trhů hospodářské soutěži.

¹⁴ Směrnice 2003/55/ES ze dne 26. června 2003 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem (Úř. věst. 2003 L 176/57). Tato směrnice nahrazuje první směrnici o zemním plynu.

¹⁵ Např. omezená kapacita, která je některými provozovateli přenosových soustav udržována v rezervách pro případ mimořádných událostí, by mohla být nabídnuta trhu jako přerušitelná kapacita a v případě potřeby by mohla být odkoupena zpět s využitím např. přeshraničních poplatků za přetížení.