



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 15.11.2005
KOM(2005) 568 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE RADĚ
A EVROPSKÉMU PARLAMENTU**

Zpráva o pokroku při vytváření vnitřního trhu se zemním plynem a elektřinou

{SEC(2005)1448}

A. SOUVISLOSTI A HLAVNÍ ZÁVĚRY

Evropa v současné době hledá prostředky k opětovnému povzbuzení hospodářské výkonnosti s cílem dosáhnout vyšší úrovně růstu a konkurenceschopnosti. K tomu je nezbytně nutná spolehlivá dodávka elektřiny a zemního plynu za přijatelné ceny, přičemž podniky stejně jako domácnosti by měly mít prospěch z dobře fungující dodávky energie. Toto je klíčový prvek lisabonské strategie EU.

K dosažení tohoto cíle EU rozhodla o přizpůsobení energetiky konkurenčním odvětvím hospodářství EU, a to postupným zaváděním hospodářské soutěže. Na základě druhé směrnice o elektřině a druhé směrnice o zemním plynu¹ má EU nyní jedinečnou příležitost vytvořit největší integrovaný a konkurenční trh s elektřinou a zemním plynem na světě. Evropská unie si nemůže dovolit promarnit příležitost učinit z tohoto trhu úspěšný projekt. To nedávno zdůraznila Evropská rada na svém zasedání při vrcholné schůzce, jejímž místem konání byl Hampton Court.

Od doby, kdy měly být nové směrnice provedeny členskými státy, nyní uplynul jeden rok a do okamžiku plného otevření trhů pro hospodářskou soutěž zbývá jeden a půl roku. Tato zpráva shrnuje současnou situaci a určuje oblasti, jež vyžadují další zlepšení.

Z této zprávy především vyplývá, že zatímco počáteční období otevírání trhů s energií je doposud z velké části úspěšné a například ceny elektřiny jsou nyní bez ohledu na nedávný vzestup cen ropy, plynu a uhlí reálně nižší než v roce 1997, je zapotřebí dalšího úsilí s cílem zajistit, aby průmysl a občané mohli čerpat plné přínosy, které z otevírání trhu plynou. Tento názor sdílejí energetické regulační orgány i většina zúčastněných stran konzultovaných během přípravy této zprávy.

Nejvýznamnější přetrvávající problém spočívá v nedostatku integrace mezi vnitrostátními trhy. V tomto ohledu je hlavním ukazatelem jednak skutečnost, že napříč EU nedochází ke sbližování cen, a jednak nízká úroveň přeshraničního obchodu. Tato situace je všeobecně způsobena překážkami pro vstup na trh, neodpovídajícím používáním stávající infrastruktury a – pokud jde o elektřinu – nedostatečným propojením mnoha členských států, což vede k přetěžování. Na mnoha vnitrostátních trzích navíc dochází k vysokému stupni průmyslové koncentrace, a tím k omezování rozvoje účinné hospodářské soutěže. Trh se zemním plynem nadále není dostatečně likvidní ani z hlediska kapacity zemního plynu, ani z hlediska přepravní kapacity. V této souvislosti bude nutné zohlednit dlouhodobé smlouvy týkající se zemního plynu, a to jak z hlediska hospodářské soutěže, tak z hlediska skutečnosti, že takové smlouvy mohou být nezbytné jako podklad pro financování větších nových plynárenských infrastruktur². Dalším ukazatelem toho, že nedochází ke skutečné hospodářské soutěži, je skutečnost, že odběratelé ve většině členských států pouze v omezené míře mění dodavatele a že výběr nového dodavatele z jiného členského státu je nadále výjimečným jevem.

Tato zpráva proto dokládá, že z hlediska hospodářských ukazatelů a jen s velmi málo výjimkami má trh s elektřinou a zemním plynem v EU nadále vnitrostátní povahu. Doposud se nerozvinula přeshraniční hospodářská soutěž, jež by představovala plně účinný prvek

¹ Směrnice 2003/54/ES týkající se společných pravidel pro vnitřní trh s elektřinou a směrnice 2003/55/ES týkající se společných pravidel pro vnitřní trh se zemním plynem (LS).

² Podrobnosti jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise; technické přílohy tohoto sdělení, oddíl 5.

omezující hospodářskou sílu podniků na každém vnitrostátním trhu. Je nutné, aby se této problematice velmi rozhodně věnovala Komise, členské státy, regulační orgány i průmysl. Bezodkladně je především nutné zcela a účinně provést druhou směrnici o zemním plynu a druhou směrnici o elektřině. Obzvláště nepříznivý dopad má skutečnost, že většina členských států provedla nové směrnice se zpožděním, a některé je dokonce ještě neprovedly vůbec. Komise bude nadále trvat na zajištění shody, a to i prostřednictvím řízení pro porušení povinnosti, bude-li to nezbytné. Členské státy mají především pečlivě dbát na to, aby se při provádění směrnic v praktických podmínkách uplatňoval duch těchto předpisů, a nikoli pouze jejich litera. Obě směrnice stanoví společný minimální soubor zásad a opatření, která se použijí ve všech členských státech. Má-li být zohledněna specifická situace v některých zemích s cílem zajistit, aby se jednotlivé trhy skutečně spojovaly s trhy sousedními, je však pravděpodobné, že v určitých oblastech budou nezbytná dodatečná opatření. Jako příklad může v tomto ohledu sloužit rozvoj oblasti Nordpool. Některé členské státy již takové aktivní, dodatečné kroky učinily; například posílení minimálních opatření pro právní oddělování sítí stanovených směrnicemi, posilování pravomocí a nezávislosti regulačních orgánů, uvolňování stávající kapacity a vytváření propojovací kapacity a opatření na podporu likvidity na trzích se zemním plynem.

Je proto zapotřebí, aby všechny členské státy důkladně zvážily způsob provedení směrnic, který rychle povede k šířeji pojatým, otevřenějším a více konkurenčním trhům. To především vedle požadavku zajistit skutečné dodržování požadavků směrnice ohledně účinného nediskriminačního přístupu k soustavě, právního oddělování sítí a účinných regulačních prací obnáší aktivní přístup k zajišťování patřičné a dostupné propojovací kapacity. Musejí se rovněž postarat o to, aby regulace cen neměla za následek znemožnění hospodářské soutěže. Komise a vnitrostátní regulační orgány zároveň urychlí své úsilí podle nařízení o zemním plynu a nařízení o elektřině ohledně několika odborných otázek jako např. přeshraniční obchodní mechanismy či vyrovnávací mechanismy atd.

Na rozhodnutí, zda jsou na úrovni Společenství nezbytná dodatečná legislativní opatření jako např. opatření navržená některými respondenty v rámci šetření Komise při přípravě této zprávy (například další právní oddělování sítí nebo rozšiřování pravomocí regulačních orgánů), je proto příliš brzy. Nejprve je nezbytné dospět ke skutečným výsledkům při provádění druhých směrnic. Komise proto vedle podrobného sledování formální právní shody se směrnicemi vyhotoví podrobné přehledy praktické účinnosti legislativních a regulativních opatření, včetně zvláštních dodatečných vnitrostátních opatření, v závislosti na jednotlivých zemích. Výsledkem bude koncem roku 2006 další zpráva a v roce 2007, bude-li to nezbytné, návrhy na řešení případných zbývajících požadavků. Vedle těchto opatření je zapotřebí uskutečnit několik dalších podpůrných akcí. Lze očekávat, že zavádění hospodářské soutěže bude mít vliv na snižování cen. Klesající ceny za energie však samy o sobě nevedou ani k uvážlivému přístupu ke spotřebě, ani k investicím do energetické účinnosti, což je další oblast, kde je zapotřebí, aby EU dosáhla dalšího pokroku, jak Komise v nedávné době zdůraznila ve své Zelené knize o energetické účinnosti³. Komise na toto dilemma reagovala v prosinci 2003 a navrhla směrnici o účinném koncovém využívání energie a o energetických službách, jejímž cílem je vytvořit rámec pro rozvoj skutečného trhu ohledně energetické účinnosti.

Zvyšování podílu obnovitelné elektrické energie je navíc nutné integrovat do vnitřního trhu s elektřinou, a to jak technicky – prostřednictvím ustanovení o dostatečné kapacitě sítí –, tak z hlediska obchodního. Do roku 2010 stanovila Evropská unie cíl využívat obnovitelnou

³ „Méně znamená více“ – Zelená kniha o energetické účinnosti, KOM(2005) 265.

elektrickou energii z 21 %⁴. Členské státy podporují rozvoj obnovitelné elektrické energie prostřednictvím zvláštních režimů. Dopad těchto režimů na fungování vnitřního trhu bude analyzovat zvláštní zpráva Komise. Vzhledem k tomu, že podíl obnovitelné elektrické energie se musí zvýšit, aby bylo dosaženo cíle 21 %, je zapotřebí pokračovat ve sledování situace a podněcovat osvědčené postupy.

Pokud pak jde o politiku týkající se změny klimatu, používá se od ledna 2005 nový nástroj – obchodní režim EU ohledně emisí. Od té doby se z různých složitých důvodů výrazně zvýšila cena emisních práv. Komise bude nadále vývoj na novém a dosud nikoli plně stabilizovaném trhu emisních práv velmi podrobně sledovat. Ve zprávě o obchodním režimu EU ohledně emisí, která má být vydána v polovině roku 2006, přezkoumá Komise fungování tohoto trhu, včetně možného vlivu na ceny energií a, bude-li to nezbytné, navrhne změny k zajištění řádného fungování trhu.

Tato zpráva spolu s návaznými opatřeními představuje součást soudržné strategie Komise k zajištění účinného fungování vnitřního trhu s energií. Je především úzce spojená s odvětvovým šetřením politiky hospodářské soutěže; výsledky tohoto šetření se očekávají rovněž v roce 2006.

B. SOUČASNÁ SITUACE NA VNITŘNÍM TRHU – VÝVOJ V KLÍČOVÝCH OBLASTECH A PŘETRVÁVAJÍCÍ NEDOSTATKY

1. Provádění nových směrnic

Většina členských států nedodržela lhůtu dne 1. července 2004 pro provedení nových směrnic o elektřině a zemním plynu. Ve většině členských států jsou prováděcí právní předpisy ke směrnicím platné méně než rok a některé členské státy ještě směrnice neprovedly vůbec⁵.

Toto zpoždění je v rozporu se závazkem Evropské rady, že vnitřní trh s energií dokončí rychle. V důsledku toho několik strukturálních opatření nabude účinku později, než bylo stanoveno směrnicemi. V tomto ohledu jsou obzvláště důležitá pravidla regulativního dohledu a ustanovení k právnímu oddělování sítí.

2. Integrace trhu

Je třeba připomenout, že cílem otevření trhu je vytvořit jednotný trh s elektřinou a zemním plynem, a nikoli juxtapozice 25 vnitrostátních trhů. Jedná se o náročný úkol a integrace všech vnitrostátních trhů neproběhne ze dne na den. V této chvíli je stupeň integrace trhu nadále nedostatečný. Tento závěr podporují dva klíčové ukazatele:

- značné cenové rozdíly na vnitřním trhu,
- nízká úroveň přeshraničního obchodu.

Probíhá-li obchod na integrovaném trhu snadno, díky výsledné hospodářské soutěži v rámci EU jsou ceny na obdobné úrovni buď v celé EU, nebo alespoň mezi přilehlými členskými

⁴ Viz cíl uvedený ve směrnici 2001/77/ES o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou a akty o přistoupení nových členských států.

⁵ Technické přílohy, oddíl 1.

státy nebo regiony. V oblasti elektrické energie a zemního plynu tato situace ještě nenastala⁶. Například cenové rozdíly u elektřiny pro průmyslové odběratele v EU činí v některých případech přes 100 %. Na druhou stranu se velkoobchodní cenové úrovně v některých sousedících zemích začaly sbližovat. Zatímco uvedený vývoj představuje příznivé první kroky, rozvoj regionálních trhů jakožto dočasný krok před úplnou integrací na úrovni EU se s výjimkou poměrně dobře rozvinutého severského velkoobchodního trhu s elektřinou nachází stále ještě na počátku.

Přeshraniční obchod zvyšuje konkurenční tlak na ceny. Obchod na vnitřním trhu s energií se v současné době vyvíjí nedostatečně. Přeshraniční toky elektřiny představovaly například v roce 2004 přibližně 10,7 % celkové spotřeby⁷ a ve srovnání s rokem 2000 se zvýšily pouze přibližně o 2 procentní body (8–9 %). Ačkoli komerční obchodní činnosti nejsou nutně v tocích plně zohledněny, očekává se, že se v případě značného zvýšení obchodu toky zvýší též.

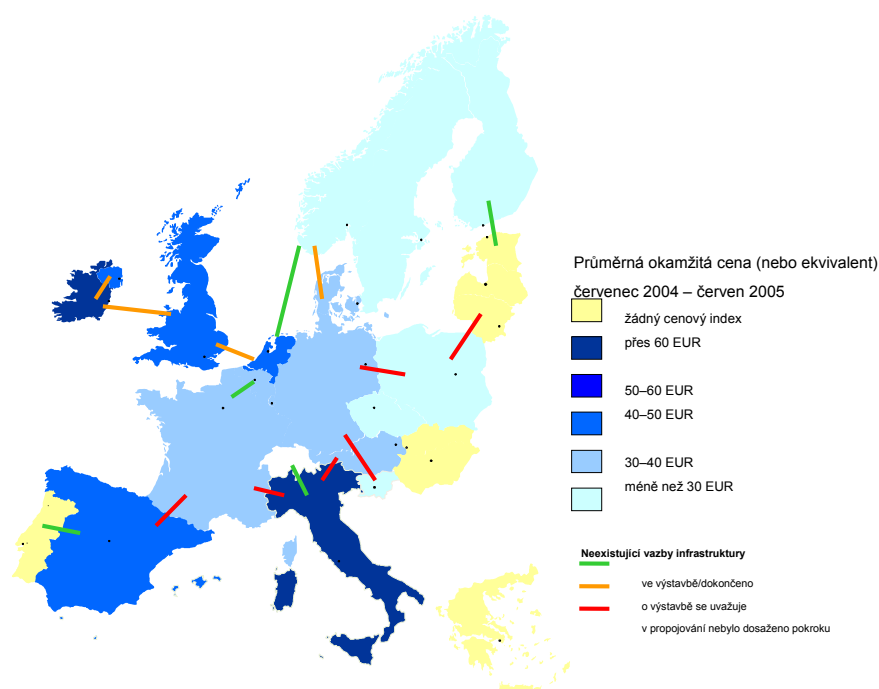
Stejně tak v postupech spojování podniků podle práva EU ohledně hospodářské soutěže nebylo všeobecně možné vymezit „příslušný trh“ jako trh přesahující rámec členského státu.

V případě elektroenergetiky pramení nedostatečná integrace trhu převážně z toho, že propojovací kapacita, jež je pro vytváření trhu mezi mnoha členskými státy k dispozici, stále ještě v široké míře není dostatečná k tomu, aby umožňovala řádnou integraci vnitrostátních trhů a působení konkurenčních tlaků v důsledku dovozů. Na mnoha hranicích v EU dochází často k přetěžování. Je nutné připomenout, že v roce 2002 Evropská rada v Barceloně přijala cíl, podle kterého musejí všechny členské státy mít k dispozici propojovací kapacitu odpovídající alespoň 10 % své vnitrostátní spotřeby; tohoto cíle ještě nebylo dosaženo. V níže uvedeném grafu je znázorněna korelace mezi neexistujícími vazbami v oblasti elektrické energie a cenovými rozdíly na vnitřním trhu⁸.

⁶ Technické přílohy, oddíl 4.

⁷ Toky mezi členskými zeměmi Unie pro koordinaci přenosu elektřiny (UCTE).

⁸ Technické přílohy, oddíl 5.



Přetrvávající problematické oblasti v infrastruktuře elektrické energie je nutné odstranit. Je nutné zavést stabilní předpisový rámec, jenž podpoří investice. Stěžejní úlohu v tomto ohledu hrají regulační orgány. Účinně právně oddělení provozovatelé přenosových soustav musejí prokázat svou nezávislost a tím, že budou investovat do chybějících vazeb, plnit úlohu subjektů podporujících rozvoj trhu, byť by se tak zvyšovala hospodářská soutěž pro související odvětví dodávek.

Další neméně důležitou otázkou jsou plánovací postupy. V tomto směru musejí členské státy nalézt odpovídající rovnováhu při zajišťování konkurenceschopné a bezpečné dodávky energie pro evropské občany, neboť tato rovnováha je ve všeobecném zájmu. Je rovněž zapotřebí volit inovativní postupy a vyvíjet řešení, jejichž pravděpodobný vliv na místní obyvatele bude menší, jako např. integrace elektrického vedení do nových železničních tunelů.

Výstavbu přednostní infrastruktury pro dodávky elektrické energie a zemního plynu podporuje program TEN-E (TEN-Energy). Vzhledem k přetrvávajícímu nedostatku infrastruktury je důležité program TEN-E dále posílit. Komise v rámci nového finančního výhledu (2007 – 2013) navrhla značné navýšení rozpočtu programu.

Uživatelé však plné přínosy existence dostatečné fyzické infrastruktury nepocítí, dokud nebude kapacita zpřístupněna pro účastníky trhu nediskriminačním způsobem. To se však často neděje a v tomto ohledu je zapotřebí výrazných zlepšení⁹.

Významnou otázkou je rezervace kapacity ve prospěch dříve uzavřených dlouhodobých smluv. V nedávném rozsudku¹⁰ ohledně věci týkající se rezervace kapacity v elektroenergetice označil Evropský soudní dvůr – aniž by zpochybnil dlouhodobé smlouvy jako takové – systém, na jehož základě dostávají dříve uzavřené smlouvy samy o sobě

⁹ Technické přílohy, oddíl 6.

¹⁰ Případ C-17/03.

přednost před dalšími žádostmi o propojovací kapacitu, za neslučitelné se zásadou nediskriminace. S ohledem na tento rozsudek je nutné, aby regulační orgány a provozovatelé přenosových soustav zvážili právní povahu současných postupů rezervace kapacity jak v oblasti elektřiny, tak zemního plynu a konzultovali přitom podniky, v jejichž prospěch k rezervacím dochází. Komise bude trvat na zajištění shody v přidělování kapacity s právem EU a zveřejní své stanovisko, pokud jde o důsledky rozsudku Soudního dvora.

3. Soustředování a konsolidace průmyslu

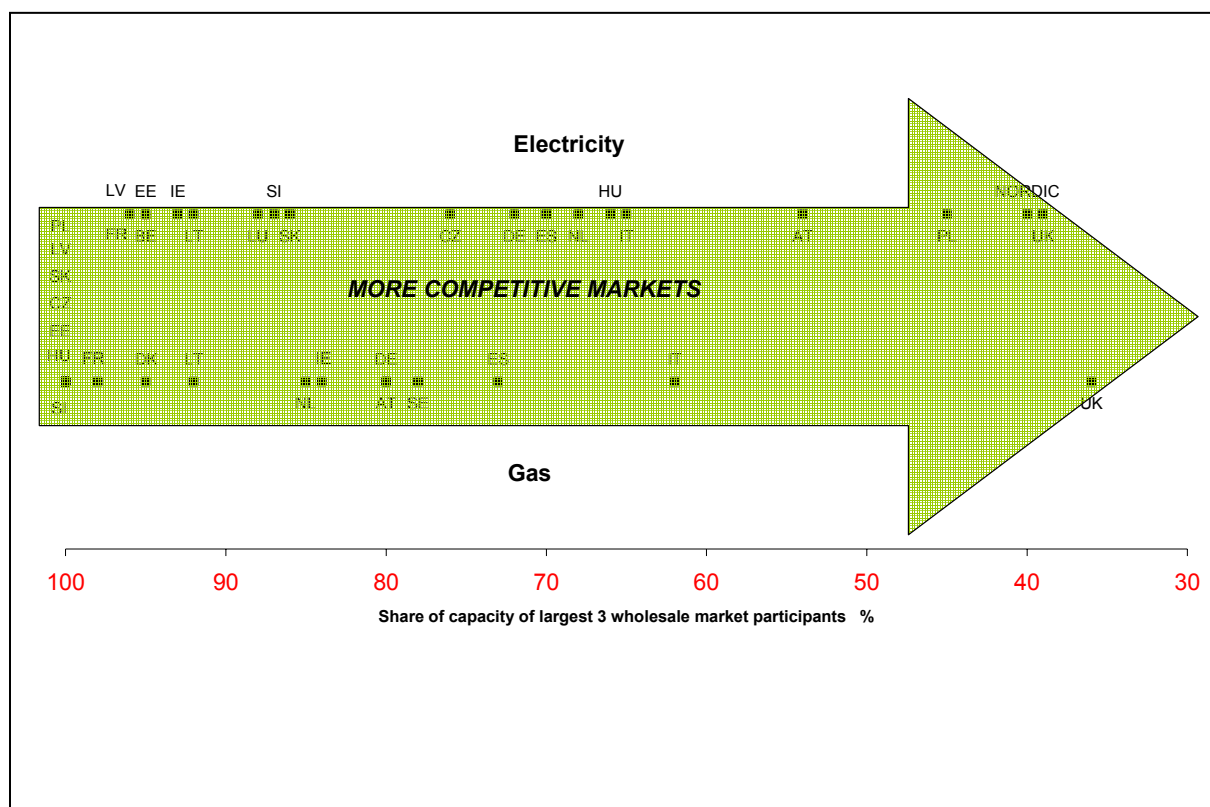
V situaci, kdy se přeshraniční hospodářská soutěž nevyvíjí příznivě, vyžaduje zvláštní pozornost struktura průmyslu na vnitrostátních trzích. V době, kdy se trhy začaly otevírat, měly v mnoha členských státech nejprve monopolní, nebo alespoň oligopolní strukturu. Zavádění hospodářské soutěže na úrovni EU mělo tuto situaci ukončit, a to jejím uváděním do vztahů mezi podniky v rámci celé EU. Toho se na většině trhů ještě nepodařilo dosáhnout. Od doby zahájení otevírání trhů je koncentrace na mnoha trzích nadále vysoká a průmysl se dále konsoliduje.

V případě zemního plynu trh stále ještě naráží na nedostatek likvidity, což je z velké části dáno omezeným přístupem k dodávkám zemního plynu pro subjekty, které na trh vstupují nově, jakož i omezenými možnostmi přepravy zemního plynu v rámci evropské sítě.

Počet subjektů, které na trh vstupují skutečně nově, se v poslední době snižuje a například pouze velmi omezený podíl nových projektů na výrobu elektřiny byl zadán ke zpracování podniky, které nepatří mezi stávající zavedené subjekty na trhu.

Jedním z ukazatelů míry hospodářské soutěže na vnitrostátních trzích je celkový podíl na trhu tří největších výrobců (elektřina) a velkoobchodních dodavatelů (zemní plyn) (viz níže uvedený graf)¹¹.

¹¹ Technické přílohy, oddíly 4 a 5.



Legenda:

Electricity

More competitive markets

Gas

Share of capacity ...

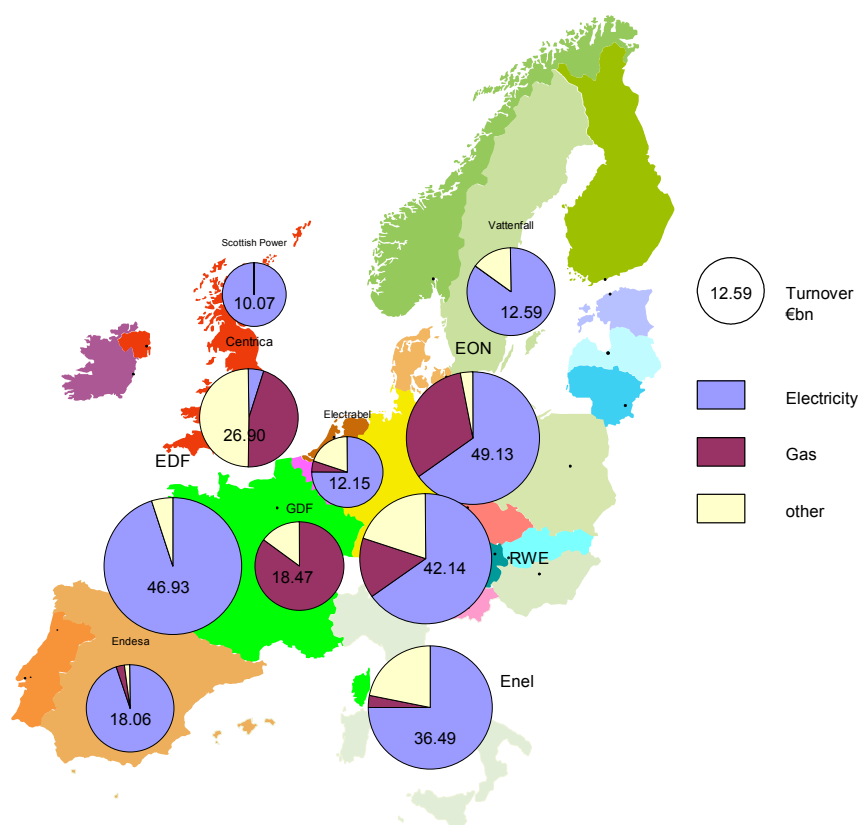
Elektroenergetika

Více konkurenční trhy

Plynárenství

Podíl kapacity tří největších velkoobchodních účastníků trhu v %

Níže uvedený graf zachycuje obrat největších energetických podniků v EU.



Legenda:

Turnover €bn
Electricity
Gas
Other

Obrat v mld. EUR
Elektroenergetika
Plynárenství
Ostatní

Vedle vysoké míry koncentrace na vnitrostátních trzích lze pozorovat nárůst počtu přeshraničních akvizic. Rovněž se zdá, že na některých trzích s elektřinou roste vertikální integrace mezi výrobou a dodávkami, což by na dotčených velkoobchodních trzích mohlo vést ke snižování likvidity a ke zvyšování nebezpečí plynoucích z koncentrace. Dále ze strany stávajících zavedených podniků z oblasti zemního plynu a elektřiny dochází k pokusům o spojování. Důsledkem těchto případů spojování podniků může být úbytek pobídek pro konkurenty k výstavbě nových plynových elektráren. Komise tento vývoj pozorně sleduje a v odpovídající míře přísně uplatňuje svá pravidla pro spojování podniků¹². V záležitostech týkajících se hospodářské soutěže Komise klade důraz především na opravné prostředky, které usnadňují otevírání trhu a integraci. Podrobnější zjišťování míry koncentrace a konsolidace průmyslu tvoří součást stávajícího odvětvového průzkumu Komise, zahájeného v červnu 2005.

Je nezbytné, aby se pravidla pro hospodářskou soutěž, včetně kontroly spojování podniků, důsledně používala jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU. Dále je potřeba, aby členské

¹² Srov. případy 3440 EDP/ENI/GDP týkající se spojování podniků. V případě T-87/05 potvrdil dne 21. září 2005 Soud prvního stupně rozhodnutí o zákazu.

státy zvážily uplatňování aktivních politik zaměřených na podporu hospodářské soutěže, jako jsou např. řádně navržené programy uvolňování kapacity elektrické energie a zemního plynu.

Je nutné, aby členské státy posílily dohled nad složitými trhy s elektřinou, které představují značné nebezpečí manipulace v důsledku koncentrace trhu. Musejí být zavedena vhodná pravidla ohledně transparentnosti společně se závazky zpřístupnit důležité údaje jako např. dostupná kapacita pro výrobu elektrické energie. Situace, kdy pouze stávající zavedené subjekty na trhu mají údaje nezbytné k účinnému obchodování na trhu, je nepřijatelná.

S cílem podněcovat hospodářskou soutěž a posílit bezpečnost dodávek je zapotřebí přivést zemní plyn do EU z nových zdrojů. Významný pokrok v tomto ohledu představují nedávná rozhodnutí investorů, podpořená vnitrostátními regulačními orgány a Evropskou komisí, zahájit v EU několik nových projektů týkajících se terminálů zkapalněného zemního plynu (LNG).

4. Reakce odběratelů

Počet odběratelů, kteří mění dodavatele, je přirozeným ukazatelem účinnosti hospodářské soutěže. Mění-li dodavatele pouze málo odběratelů, je pravděpodobné, že trh nefunguje správně, ačkoli by se neměly opomíjet výhody plynoucí z možnosti opětovného uzavírání dohod s dosavadními dodavateli.

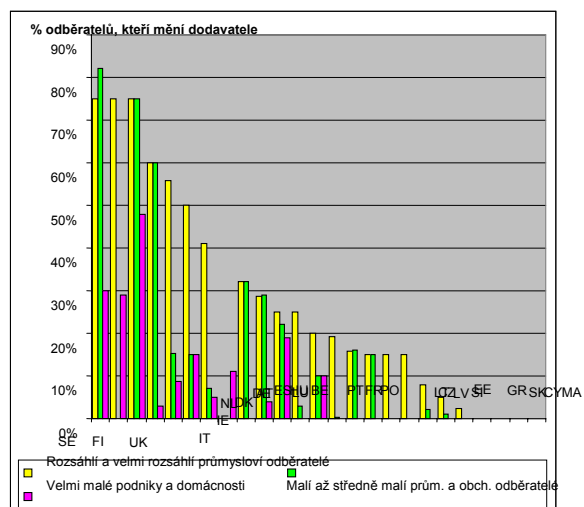
Zatímco míra těch významnějších odběratelů elektřiny, kteří dodavatele mění, nadále narůstá, odběratelé zemního plynu, malé podniky a domácnosti ve členských státech, kde mají právo si dodavatele vybrat, nadále toto své právo neuplatňují¹³. K tomu přispívá mnoho faktorů. Často nejsou k dispozici konkurenční nabídky nebo jsou příliš podobné, takže nepředstavují opravdovou volbu. Zdá se, že dominantní postavení a nedostatečné právní oddělování sítí, obzvláště na distribuční úrovni, vedou k tomu, že ochota odběratelů ke změně dodavatele je malá a často se stále ještě cítí jako riskantní¹⁴.

Z níže uvedených grafů vyplývají rozdíly na rovině tohoto ukazatele ve srovnání členských států.

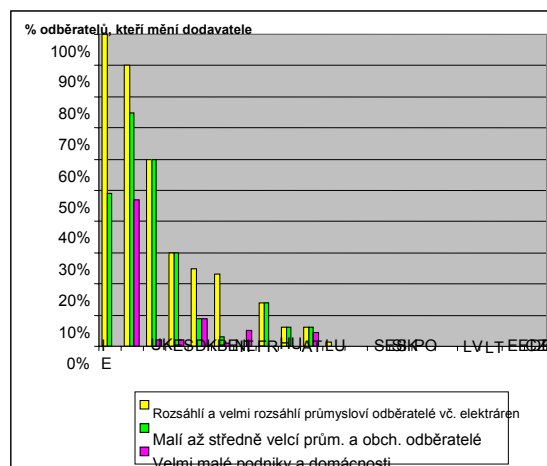
¹³ Technické přílohy, oddíl 3.

¹⁴ Technické přílohy, oddíly 3 a 7.

Elektřina



Plyn



Odběratelé musejí mít skutečnou možnost si dodavatele zvolit. Členské státy a vnitrostátní regulační orgány musejí zajistit, aby byla zavedena vhodná pravidla ohledně poskytování informací a transparentnosti a jednoduché postupy pro změnu dodavatele, aby tak odběratelům poskytly nezbytnou jistotu.

5. Cenové trendy

Zvláštní pozornost je nutné věnovat cenovým trendům v elektroenergetice a plynárenství na vnitřním trhu s energií¹⁵. Ze strany určitých odvětví s velkou spotřebou energií zaznívají v poslední době obavy ohledně nárůstu cen, jehož míra je v některých členských státech obzvláště naléhavá. Komise mimo jiné z tohoto důvodu v červnu 2005 rozhodla o zahájení průzkumu v elektroenergetice a plynárenství, aby přezkoumala, zda hospodářská soutěž na společném trhu je omezená, nebo narušená. Potvrdí-li průzkum, že skutečná hospodářská soutěž v této oblasti neexistuje, Komise bezodkladně uplatní vhodné opravné prostředky.

Je však potřeba zároveň poznamenat, že navzdory nedávnému nárůstu cen se za posledních deset let ceny elektřiny reálně snížily. Vedle toho se za poslední tři roky ceny dalších paliv, která jsou neméně důležitá pro určitá odvětví, jako např. zemního plynu či ropy, zvýšily výrazněji než ceny elektrické energie. Další činnost je však zřetelně nezbytná, aby se podařilo zajistit, že z veškerých možných výhod otevření trhu budou mít prospěch občané.

6. Nezávislost provozovatelů sítí

K zajištění nezávislého provozování sítě a nediskriminačního přístupu k sítím pro veškeré účastníky trhu je zcela zásadní účinné právní oddělování provozování sítě od těch součástí podniku, které podléhají konkurenčním vztahům.

V současné době nejsou ještě zpřísněná pravidla nových směrnic, která se týkají právního oddělování sítí, ve skutečnosti plně účinná. Postup právního oddělování sítí není ještě ze strany provozovatelů sítí¹⁶ z mnoha hledisek dokončen, a to zčásti kvůli pozdnímu provádění směrnic většinou členských států. To se týká především provozovatelů přenosových soustav zemního plynu a rovněž všeobecně provozovatelů distribuční soustavy. Na druhou stranu, pokud jde o provozovatele přenosové soustavy, stále více členských států pokročilo dále, než požadují směrnice, a prosazuje právní oddělování vlastnictví. Jak je znázorněno v tabulce níže, v současné době je vlastnictví přenosové sítě elektrické energie a/nebo zemního plynu právně oddělené v přibližně polovině členských států¹⁷.

¹⁵ Technické přílohy, oddíly 4 a 5.

¹⁶ Technické přílohy, oddíl 7.

¹⁷ Směrnice požaduje, aby provozovatelé přenosové soustavy byli oddělení právně i funkčně. Členské státy, kde jsou provozovatelé přenosových soustav právně odděleni z hlediska vlastnictví, se rozhodly, že pokročí nad rámec požadavků směrnice, aby tak zajistily nediskriminační přístup třetích stran. Členské státy, u nichž je oddíl zemního plynu v tabulce začerněn, uplatňují odchylku z ustanovení o právním oddělování sítí.

	Přenos elektrické energie	Přenos zemního plynu
Rakousko	právní	právní
Belgie	právní	právní
Dánsko	vlastnictví	vlastnictví
Finsko	vlastnictví	
Francie	právní	právní
Německo	právní	částečně právní
Řecko	právní	oddělení neprovedeno
Irsko	právní	
Itálie	vlastnictví	právní
Lucembursko	právní	oddělení neprovedeno
Nizozemsko	vlastnictví	vlastnictví
Portugalsko	právní	
Španělsko	vlastnictví	právní
Švédsko	vlastnictví	vlastnictví
Velká Británie	vlastnictví	vlastnictví
Norsko	vlastnictví	
Estonsko	právní	oddělení neprovedeno
Lotyšsko	právní	oddělení neprovedeno
Litva	vlastnictví	oddělení neprovedeno
Polsko	právní	oddělení neprovedeno
Česká republika	vlastnictví	oddělení neprovedeno
Slovensko	právní	oddělení neprovedeno
Maďarsko	vlastnictví	právní
Slovinsko	vlastnictví	oddělení neprovedeno
Kypr		
Malta		

Pokud jde o distribuci, většina členských států při provádění ustanovení směrnice o právním oddělování sítí plně využila možných odchylek a zajistila vynětí menších distribučních podniků jak z právního, tak funkčního oddělování a v případě rozsáhlejších distribučních podniků oddálila právní oddělování sítí do července 2007. Vnitrostátní prováděcí právní předpisy členských států navíc zpravidla nepřekračují minimální požadavky směrnice. Toto nikoli příliš cílevědomé vnitrostátní provádění ustanovení uvedených ve směrnici, která se týká právního oddělování sítí, dosud v praxi nepřineslo žádoucí výsledky¹⁸.

Pokud jde o přístup k soustavě, účastníci trhu si nadále stěžují na souvisící vysoké náklady¹⁹. V případě zemního plynu neexistuje jasný rámec pro přístup k soustavě, obzvláště pokud jde o transakce mezi oblastmi provozovatelů přenosové soustavy. Zlepšení situace bude dosaženo a uvedený rámec bude od července 2006 vytvořen používáním nového nařízení o přístupu k soustavě zemního plynu.

7. Účinná regulace prostřednictvím regulačních orgánů

Poté, co byl v červenci 2005 ustaven regulační orgán v Německu, disponují nyní regulačními orgány všechny členské státy. Zkušenosti s prací regulačních orgánů jsou všeobecně příznivé;

¹⁸ Technické přílohy, oddíl 7.

¹⁹ Technické přílohy, oddíl 7.

regulační orgány získaly postupem času příslušné zkušenosti a stabilní základnu k pádnému prosazování svých rozhodnutí.

Podle nových směrnic o elektřině a zemním plynu disponují nyní regulační orgány v každém členském státě určitými minimálními pravomocemi. Možnosti regulačních orgánů zaměřených na určité odvětví přijímat rozhodnutí a prosazovat je jsou však v jednotlivých členských státech odlišné²⁰. Některé členské státy navíc ustavily odlišné regulační orgány na vnitrostátní a regionální úrovni a v některých případech se pravomoci dělí mezi regulační orgán zaměřený na určité odvětví, orgán pro hospodářskou soutěž a příslušné ministerstvo. Komise bude nadále obzvláště důkladně sledovat úroveň pravomocí a nezávislosti všech regulačních orgánů v souvislosti se zajišťováním konkurenčního prostředí na trzích.

Rozhodnutí vnitrostátních regulačních orgánů mají vliv na fungování evropského trhu jako celku. Je proto nutné, aby regulační orgány braly v úvahu evropskou perspektivu, a mezi regulačními orgány je nezbytné podporovat spolupráci a koordinační úsilí. Rada evropských energetických regulačních orgánů (Council of European Energy Regulators, CEER) již v této oblasti dosáhla a nadále dosahuje značného pokroku. Komise pak v prosinci 2003 ustavila Skupinu evropských regulačních orgánů pro elektroenergetiku a plynárenství (European Regulators Group for Electricity and Gas, ERGEG). V průběhu prvních dvou let své existence přinesla práce skupiny velmi příznivé výsledky, a to například v oblasti přeshraničního přenosu elektrické energie a skladování plynu.

Vedle toho dosáhla výrazných pokroků v oblasti vývoje inovativních řešení klíčových otázek (například nedávná dobrovolná dohoda o podmínkách pro přístup ke skladování zemního plynu) evropská regulativní fóra pro elektroenergetiku a zemní plyn (známá jako „Florentské fórum“ a „Madridské fórum“), která představují platformu pro diskuze všech zúčastněných stran.

Takto se radě CEER, skupině evropských regulačních orgánů, jakož i Florentskému fóru a Madridskému fóru podařilo v souladu s politikou Komise zaměřenou na podporování společné regulace a zlepšování právní úpravy značně přispět k rozvoji vnitřního trhu.

Mají-li regulační orgány mít možnost splnit své úkoly, je nutné jim v rámci vnitrostátních právních předpisů svěřit dostatečnou a jasnou zodpovědnost, jakož i náležitou míru nezávislosti. Mezi vnitrostátními regulačními orgány je zapotřebí dále posilovat koordinaci a spolupráci.

8. Služby poskytované uživatelům/odběratelům a problematika veřejných služeb

Cíl směrnic o elektřině a zemním plynu, totiž zachovávat a zlepšovat postavení odběratelů, se plní. Z průzkumů zaměřených na to, jak situaci vnímají odběratelé, vyplývá, že jsou s kvalitou poskytovaných služeb v oblasti elektroenergetiky a zemního plynu všeobecně spokojeni²¹. Ukázalo se, že obavy z toho, že zavádění hospodářské soutěže povede k poklesu úrovně služeb nebo k nesnáším v poskytování univerzální služby, nejsou opodstatněné.

Komise se bude rovněž zabývat otázkou ohrožených zákazníků. Obzvláště je zapotřebí, aby ohrožení zákazníci požívali zvláštních výhod, pokud to bude zapotřebí k zajištění ochrany spotřebitele.

²⁰

Technické přílohy, oddíl 8.

²¹

EUROBAROMETER, Ceny a kvalita služeb všeobecného zájmu, září 2005.

Komise pak bude nadále podrobně sledovat zejména důsledky restrukturalizace energetických podniků v sociální oblasti a v oblasti zaměstnanosti, dopad konkurenčních cen energií na zaměstnanost v odvětvích s velkou spotřebou energií a ochranu spotřebitelů před nekalými prodejními postupy. Je třeba pravidelně sledovat spokojenost odběratelů, aby bylo možné odhalit nedostatky na trhu, a též je zapotřebí, aby se členské státy a regulační orgány nadále zabývaly otázkami důležitými pro spotřebitele.

Komise hodlá navrhnout „Chartu práv odběratelů elektřiny a zemního plynu“, která by měla být zavedena před okamžikem úplného otevření trhu v celé EU dne 1. července 2007.

C. BEZPEČNOST DODÁVEK

Ačkoli elektroenergetické podniky v reakci na zavádění hospodářské soutěže v odvětví snížily dostupnou záložní kapacitu, adekvátnost elektřiny v Evropské unii se od otevření trhu vyvíjí uspokojivým způsobem. Z obtíží způsobených vlnou horka v létě 2003 byly vyvozeny patřičné důsledky. A ačkoli v létě 2005 byla opět v některých jihoevropských zemích zaznamenána rekordní poptávka, nezpůsobila v dodávkách elektřiny vážnější problémy²². Parlament a Rada v blízké době přijmou směrnici o bezpečnosti dodávek a vývoji infrastruktury v elektroenergetice. Podle uvedené směrnice, kterou je potřeba provést do konce roku 2007, zajistí členské státy spolehlivý předpisový rámec, který podpoří nové investice jak do výroby elektřiny, tak do infrastruktury.

Pokud jde o primární zdroje energie, Evropská unie je do značné míry závislá na dovozech. Zelená kniha Komise o bezpečnosti dodávek²³ z roku 2000 zdůraznila strukturální nedostatky dodávek energie v EU a varovala před dalším prohlubováním závislosti na dovozech. To se týká obzvláště zemního plynu. Pokud jde o elektřinu, EU bude moci nadále částečně využívat domácí zdroje, včetně obnovitelných, a paliva, u nichž existuje diverzifikovaný světový trh (uhlí a uran). V případě zemního plynu se globalizace trhu, a tudíž diverzifikace dovozů dosáhne obtížněji. V současné době se veškeré dovozy zemního plynu do EU uskutečňují téměř výhradně pouze ze tří zemí – Ruska, Norska a Alžírsko. Vzhledem k tomu, že domácí zásoby zemního plynu se zmenšují, a k očekávanému značnému zvýšení celosvětové spotřeby zemního plynu je nutné současnou podstatnou závislost na dodávkách z malého počtu zemí odstranit, a to zejména používáním v co nejvyšší míře všech domácích evropských zdrojů energie například zvýšenou těžbou ropy v Severním moři, především prostřednictvím vázání uhlíku.

Geografická poloha Evropy je v mnoha ohledech příznivá, neboť přibližně 80 % celosvětových přirozených zásob zemního plynu se nachází v hospodářsky únosném dosahu EU; přístup k novým zdrojům zemního plynu však obvykle vyžaduje výstavbu nové přepravní infrastruktury, plynovodů či zařízení pro zpracování zkapalněného zemního plynu (LNG). V tomto ohledu se EU bude muset ve zvýšené míře zaměřit na strategický rozměr svých vztahů se třetími zeměmi v oblasti energetiky, obzvláště s dodavateli, a na to, jak může prohlubování těchto vztahů přispět k fungování trhů EU s energií. Pokrok v tomto ohledu představují nedávná rozhodnutí investorů zahájit v EU několik nových projektů týkajících se terminálů LNG. Je potřeba, aby následovaly další projekty ohledně ropovodů a LNG, a je nutné zintenzívnit dialog se zeměmi produkujícími zemní plyn. V některých případech již dovozy LNG z nových producentských regionů začínají být konkurenční alternativou.

²² Technické přílohy, oddíl 10.

²³ Zelená kniha „Směrem ke strategii bezpečnosti dodávek“, KOM(2000) 769.

Vzhledem k předpokládané intenzivní poptávce po zemním plynu a výslednému zvýšení hospodářské soutěže ohledně celosvětových zdrojů zemního plynu, zejména na rozvíjejícím se světovém trhu s LNG, musí trh EU se zemním plynem zůstat atraktivní. Musí fungovat řádně, mít spolehlivý a stabilní předpisový rámec a v celé EU umožňovat volný tok zemního plynu, díky čemuž budou mít dodavatelé a investoři prospěch z obchodních příležitostí, jež otevřený trh nabízí.

Směrnice o bezpečnosti dodávek zemního plynu²⁴ stanoví koordinační skupinu pro otázky plynu, kde jsou zastoupeny všechny členské státy, a stanoví závazné normy bezpečnosti dodávek s cílem zajistit bezpečnost dodávek na konkurenčním trhu.

Jaderná energie se na výrobě elektřiny v EU podílí více než z jedné třetiny. Celkový objem vyrobené jaderné energie byl historicky nejvyšší v roce 2004. Několik členských států (např. Francie a Finsko) se rozhodlo pro další investice do jaderné energetiky; tato energie navíc není zdrojem CO₂ a hraje důležitou roli v zajišťování bezpečnosti dodávek v EU. Komise navrhla pro státy EU 25 rámec týkající se problematiky jaderné bezpečnosti a nakládání s jaderným odpadem. Je důležité, aby členské státy tento rámec přijaly, ať už jadernou energii hodlají využívat, nebo ne.

D. ZÁVĚRY

Základní rámec pro vývoj skutečného vnitřního trhu je vymezen od přijetí druhé směrnice o elektřině a druhé směrnice o zemním plynu. Nyní záleží na členských státech, aby směrnice účinně provedly a aby zajistily skutečné fungování trhu. Je nutné toho dosáhnout s ohledem na skutečný cíl směrnic, tedy vytvořit fungující vnitřní trh s energií v zájmu občanů EU.

Tato zpráva stanoví důvody, proč se tento cíl stále zdaleka nepodařilo splnit.

Některé členské státy vzhledem k vnitrostátním a regionálním okolnostem přijaly dodatečná opatření ke zlepšení fungování trhu, jako např. právní oddělování vlastnictví přepravních sítí²⁵, programy uvolňování plynu²⁶, prodej dominantních podniků²⁷ či vytvoření regionálního velkoobchodního trhu²⁸. Všeobecně však mají členské státy sklon k tomu, že při provádění směrnic uplatňují minimalistický přístup²⁹. Taková zdrženlivost má dalekosáhlé a výrazně nepříznivé důsledky. Je zapotřebí, aby v souladu se směrnicemi členské státy samy převzaly iniciativu k určování a řešení problémů na trzích s elektřinou a zemním plynem.

Vzhledem k tomu, že v mnoha členských státech byly prováděcí právní předpisy k směrnicím přijaty teprve nedávno a že výsledky z odvětvového průzkumu ještě nejsou k dispozici, Komise v této zprávě ještě ohledně potřeby dodatečných opatření na evropské úrovni nečiní definitivní závěry. Členské státy a vnitrostátní regulační orgány nyní musejí sehrát zásadní úlohu při zajišťování skutečného fungování trhu.

Na tomto základě Komise hodlá:

²⁴ Směrnice 2004/67/ES o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu.

²⁵ Viz tabulka na str. 11.

²⁶ Např. v Německu, Itálii, Francii, Rakousku a Španělsku.

²⁷ Např. v Itálii.

²⁸ Např. Nordpool.

²⁹ Technické přílohy, Shrnutí.

- Podrobně sledovat provádění nových pravidel ve členských státech, trvat na zajišťování shody a v nadcházejících měsících zahájit příslušná řízení pro porušení povinnosti v mnoha případech nesplnění požadavku shody.
- V nadcházejících měsících vyhotovit podrobné přehledy praktické účinnosti legislativních a regulativních opatření, včetně dodatečných vnitrostátních opatření, v závislosti na jednotlivých zemích. Komise zajistí prostředky nezbytné k ucelenému a účinnému uskutečnění tohoto úkolu. Tento přehled Komisi umožní učinit závěry, zda jsou zapotřebí dodatečná opatření jak na úrovni členských států, tak na úrovni Společenství. Závěrečná zpráva o výsledku tohoto postupu bude vydána koncem roku 2006, a bude-li to zapotřebí, návrhy se budou pravděpodobně předkládat v roce 2007.
- Využívat nástrojů podle nařízení o elektřině a zemním plynu k přijetí prováděcích opatření v hlavních oblastech s cílem podporovat další integraci trhu. Komise například v blízké době přijme nové zásady ohledně reakcí na přetěžování v elektroenergetice, které díky účinnějším způsobům reakcí na přetěžování usnadní přeshraniční obchodování. V oblastech, kde stávající nástroje neumožňují přijetí závazných harmonizovaných pravidel na úrovni EU, Komise požádá vnitrostátní regulační orgány, aby v rámci Skupiny evropských regulačních orgánů pro elektroenergetiku a plynárenství vytvářely harmonizované přístupy v hlavních regulačních otázkách, jako jsou např. vyrovnávací mechanismy.
- Pokračovat ve vytváření tlaku na členské státy a regulační orgány, aby byly navyšovány investice do přepravní infrastruktury s cílem řešit přeshraniční přetěžování v sítích elektrické energie.
- Ukončit svůj odvětvový průzkum k hospodářské soutěži a vyvodit z něj prakticky použitelné závěry.