

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru Nové uspořádání trhu s elektřinou a potenciální dopady na zranitelné spotřebitele

(Průzkumné stanovisko)

(2017/C 034/12)

Zpravodaj: **Vladimír NOVOTNÝ**

Konzultace	Rada Evropské unie, 14/03/2016
Právní základ	Článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)
	Průzkumné stanovisko
Odpovědná specializovaná sekce	Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost
Přijato ve specializované sekci	06/10/2016
Přijato na plenárním zasedání	19/10/2016
Plenární zasedání č.	520
Výsledek hlasování	146/66/43
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	

1. Závěry a doporučení

1.1. EHSV podporuje základní koncept nového uspořádání trhu EU s elektřinou, neboť je nutné k zaručení stabilní elektrizační soustavy, která přispívá k dosažení cílů evropské energetické unie. Z důvodu střednědobé až dlouhodobé transformace výroby a prodeje elektřiny směřující k decentralizovaným strukturám a v zájmu uskutečnění cílů vytyčených ve směrnici EU o obnovitelných zdrojích energie musí trh s elektřinou získat zcela novou podobu. EHSV poukazuje v této souvislosti na svá stanoviska TEN 577, TEN/578 a TEN/583, v nichž se vyjadřuje nejen k této problematice, ale i k budoucí úloze výrobců, výrobců-spotřebitelů a nových účastníků trhu.

1.2. Dle názoru EHSV budou dalším významným prvkem nového střednědobého a dlouhodobého uspořádání trhu s elektřinou tzv. chytré distribuční sítě s „inteligentními měřiči“ a technologiemi v oblasti skladování. Tyto inteligentní sítě a technologie v oblasti řízení a skladování energie se pak mohou příznivě projevit jak v optimalizaci odběrů elektřiny, tak i v úsporách elektřiny.

1.3. EHSV upozorňuje na potenciál snižování energetické chudoby, který představují malí výrobci/spotřebitelé (prosumers), ale také další nové modely, jako jsou např. energetická družstva. K jejich plné integraci do energetického trhu Výbor považuje za nezbytné mj. odstraňovat administrativní a další zbytečné bariéry jejich činnosti a podpořit jejich přístup k distribučním sítím na základě tržních podmínek financování provozu distribučních sítí.

1.4. EHSV považuje za důležitý prvek nového uspořádání trhu s elektřinou také uplatnění inteligentních prvků regulace v tzv. chytrých domácnostech. Jejich uplatnění povede ke zvýšení aktivní role domácností při jejich plné integraci do nového uspořádání trhu s elektřinou a ke snižování rizik energetické chudoby. K těmto významným změnám napomohou motivační vzdělávací programy pro široké vrstvy obyvatel a podpora jejich zavádění ve skupině zranitelných domácností a dalších zranitelných zákazníků energetického trhu, kupříkladu malých a středních podniků.

1.5. EHSV je přesvědčen, že všechny očekávané změny nového uspořádání trhu s elektřinou jsou podmíněny tím, že nový trh bude poskytovat správné krátkodobé cenové (price) impulzy a dlouhodobé cenové (cost) signály umožňující a podporující rozsáhlé investiční aktivity v elektroenergetice EU. S tím je však spojeno i to, že ceny musejí odrážet plnou výši skutečných nákladů, čili i tzv. externí náklady.

1.6. Rozvoj trhů s elektřinou v uplynulých letech způsobil značný pokles velkoobchodních cen, což však zatím nemělo kladné důsledky pro drobné spotřebitele ani malé a střední podniky, protože jejich ceny namísto poklesu spíše vzrostly.

1.7. Prostřednictvím chytrého uspořádání trhu s elektřinou a strategických investic do zařízení, do nichž budou např. formou energetických družstev zapojeni také a zejména sociálně slabší občané, bude v budoucnosti možné sladit energetickou politiku s politickou sociální a s tvorbou regionálních hodnot.

1.8. Za tímto účelem musí dát politika jasnou odpověď na otázku, kdo v rámci budoucí decentrální výroby napříště má, smí či může vyrábět elektřinu. To má rozhodující význam i pro řešení problému energetické chudoby.

1.9. Za příklad poslouží polské Podleské vojvodství, které nyní zavádí program podpory pro malá fotovoltaická zařízení. S pomocí 60 % dotace na podporu investic a systému čistého měření, který se v Polsku plánuje, lze náklady polských spotřebitelů na elektřinu snížit na polovinu.

2. Úvod

2.1. Slovenské předsednictví Rady EU se dopisem ze dne 14. března 2016 obrátilo na EHSV se žádostí o vypracování stanoviska týkajícího se sociálního rozměru nového uspořádání trhu s elektřinou v dynamice sociálního a hospodářského rozvoje.

2.2. Slovenské předsednictví ve své žádosti poznamenává, že nové uspořádání trhu s elektřinou přináší příležitosti pro spotřebitele tím, že jim nabízí proaktivnější způsob interakce s trhem. Vedle uvažovaných možných dopadů zvýšených cen elektrické energie na konkurenceschopnost průmyslu EU je na druhou stranu nezbytné vzít do úvahy možné hrozby pro sociálně zranitelné zákazníky.

2.3. EHSV se v řadě svých předchozích stanovisek ⁽¹⁾ ⁽²⁾ očekávaným vývojem trhu s energií podrobně zabýval a přijatá doporučení a závěry považuje stále za aktuální. Proto se předkládané stanovisko soustředí na rizika a příležitosti, které nové uspořádání trhu s elektřinou může přinést pro sociálně zranitelné skupiny obyvatel, a na specifické projevy energetické chudoby spojené s dostupností elektrické energie.

3. Vize nového uspořádání trhu s energií

3.1. Zcela zásadní úlohou nového uspořádání trhů s elektřinou na principech udržitelnosti musí být zajištění bezpečných dodávek elektřiny pro všechny spotřebitele za dostupnou a konkurenceschopnou cenu.

3.2. Rámcová strategie energetické unie EU je zaměřena na následující klíčové strategické cíle:

- energetická bezpečnost, solidarita, důvěra,
- plně integrovaný vnitřní trh s energií,
- energetická účinnost jako příspěvek ke zmírnění spotřeby energií,

⁽¹⁾ Úř. věst. C 82, 3.3.2016, s. 13.

⁽²⁾ Úř. věst. C 424, 26.11.2014, s. 64.

- dekarbonizace hospodářství,
- energetická unie pro výzkum, inovace a konkurenceschopnost.

3.3. Hlavními rysy rámcové strategie trhu s elektřinou jsou:

- přechod k nízkouhlíkovým energetickým systémům,
- nákladově efektivní integrace nestabilních obnovitelných zdrojů,
- ústup od centrálních konvenčních elektráren směrem k decentralizované výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů,
- měnící se role spotřebitelů na trhu s elektřinou,
- zvýšení bezpečnosti a spolehlivosti dodávek elektřiny.

3.4. Významnou úlohu v novém uspořádání trhu s elektřinou by měla sehrát změna role, kterou spotřebitelé na trhu s elektřinou hrají⁽³⁾.

4. Energetická chudoba a prevence jejího vzniku

4.1. K problematice energetické chudoby přijal EHSV v nedávné minulosti řadu stanovisek, zejména stanovisko TEN/516 Koordinovaný evropský postup při předcházení energetické chudobě a jejím potírání (zpravodaj: pan Coulon, 2013)⁽⁴⁾, které bylo podrobně rozpracované na národní úrovni např. Hospodářskou a sociální radou Bulharska v jejím stanovisku Measures to overcome energy poverty in Bulgaria (ESC/3/030/2015). Doporučení a závěry těchto dokumentů považuje EHSV za stále aktuální a v předkládaném stanovisku je neopakuje.

4.2. O tématu energetické chudoby se zmiňují mj. i stanoviska TEN/578 – Realizace nové politiky pro spotřebitele energie a TEN/583 – Energie vyráběná spotřebiteli a družstva pro výrobu energie spotřebiteli – příležitosti a výzvy v členských státech EU.

4.3. Energetická chudoba je charakterizována jako omezený přístup k energetickým zdrojům z důvodů chybějící či nefunkční energetické infrastruktury, nebo neschopnost hradit dodávky energetických komodit. V případě hrozby nefunkční infrastruktury je nezbytné zvýšit její schopnost zajistit bezpečnost a spolehlivost dodávek elektřiny nebo pro tento účel vybudovat nové kapacity. Dokonce i provozovatelé sítí konstatují, že zařízení na decentralní výrobu, např. fotovoltaická zařízení umístěná na soukromých domech, mohou přispět ke stabilitě regionálních dodávek a často i podpořit slabší regionální síť.

4.4. I když se energetická chudoba často vnímá ve vztahu ke koncovým soukromým zákazníkům, je důležité poznamenat, že jsou jí často vystaveny také některé malé a střední podniky, se všemi souvisejícími dopady na jejich konkurenceschopnost.

4.5. Nejčastěji je energetická chudoba vztahována na schopnost zajistit teplo v domácnostech, v jižních zemích EU může být vztahována též na dostupnost klimatizace v horkých letních měsících. Specifickým projevem energetické chudoby je neschopnost úhrady účtů za elektřinu. V takovém případě jsou používány přístupy založené na přímé nebo nepřímé podpoře zákazníků zranitelných energetickou chudobou.

4.6. Přímá podpora zranitelným zákazníkům je poskytována především formou sociálně dotačních programů jako přímá kompenzace plateb v hotovosti či v nepeněžní formě a opírá se o vnitrostátní systémy sociálního zabezpečení na úrovni jednotlivých členských států.

⁽³⁾ Úř. věst. C 82, 3.3.2016, s. 22.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 341, 21.11.2013, s. 21.

4.7. Zranitelný zákazník je definován v jednotlivých členských státech různě v závislosti na specifické situaci a rozdílných sociálních systémech členských států.

4.8. Nepřímá podpora je poskytována formou sociálních či zvláštních tarifů. V současné době jsou sociální tarify poskytovány v 10 členských státech, 8 členských států formulovalo status zranitelného zákazníka a celkem 16 členských států uplatňuje na svém vnitrostátním trhu regulované ceny elektrické energie. EHSV se proti této regulaci cen jednoznačně vyjádřil ve stanovisku TEN/578.

4.9. Rizika energetické chudoby však bude možné omezit přijetím řady opatření kompatibilních s novým uspořádáním trhu s elektřinou. Půjde zejména o následující prvky:

- zvýšení dostupnosti informací o cenách elektřiny jednotlivých dodavatelů,
- odstranění překážek změny dodavatele energetických služeb,
- posílení hospodářské soutěže a transparentní nabídky komplexních energetických služeb,
- transparentní smlouvy, ceny a účty za energie,
- vzdělávání a výchova zákazníků s výraznou rolí jejich municipalit,
- odstranění nekalých obchodních praktik a nátlakových postupů při uzavírání smluv na dodávku energie,
- úspory spotřeby energie a dostupnost informací o vlastní spotřebě, široká dostupnost chytrých měřicích a regulačních prvků v domácnostech a u ostatních drobných spotřebitelů,
- podporovaná tepelná izolace bytů a domů, renovace a regenerace starých budov s cílem snížení energetických ztrát,
- podpora motivačních a vzdělávacích programů pro zranitelné zákazníky,
- podpora místních iniciativ boje proti energetické chudobě,
- zákaz nepřiměřeně drahých tarifů pro zranitelné zákazníky,
- zvýšení efektivnosti a spolehlivosti dodávek elektřiny.

4.10. Rozvoj trhů s elektřinou v uplynulých letech způsobil značný pokles velkoobchodních cen, což však zatím nemělo kladné důsledky pro drobné spotřebitele ani malé a střední podniky, protože jejich ceny namísto poklesu spíše vzrostly.

4.11. EHSV zdůrazňuje, že specifickou roli při snižování energetické chudoby mohou sehrát též malí výrobci/spotřebitelé (prosumers). K jejich úspěšné integraci do energetických trhů je proto nutné co nejrychlejší odstranění veškerých administrativních bariér a umožnění přístupu k sítím při zachování podmínek tržního prostředí a dodržování standardů kvality dodávek elektřiny.

4.12. EHSV se domnívá, že přes uplatnění uvedených tržně konformních prvků podpory zranitelných zákazníků zůstane i v budoucnosti těžší boj proti energetické chudobě a jejích následků na straně vnitrostátních sociálních systémů jako jediné tržně konformní alternativy.

4.13. Prostřednictvím chytrého uspořádání trhu s elektřinou a strategických investic do zařízení, do nichž budou např. formou energetických družstev zapojeni také a zejména sociálně slabší občané, bude v budoucnosti možné sladit energetickou politiku s politickou sociální a s tvorbou regionálních hodnot.

4.14. Za tímto účelem musí dát politika jasnou odpověď na otázku, kdo v rámci budoucí decentrální výroby napříště má, smí či může vyrábět elektřinu. To má rozhodující význam i pro řešení problému energetické chudoby.

4.15. Energie z obnovitelných zdrojů otevírá zcela nové možnosti, jak řešit energetickou chudobu coby sociální problém. Například jedna studie Společného výzkumného střediska Evropské komise došla již v roce 2014 k závěru, že 80 % evropského obyvatelstva by si potenciálně mohlo vyrábět svou elektřinu – ve fotovoltaických zařízeních – samo levněji než odběrem elektřiny ze sítě. Problém je, že část obyvatelstva nemá k dispozici střechu resp. pozemek, aby si takové zařízení mohlo instalovat. Zde by mohlo pomoci rozšíření definice pojmu „prozument“ a podporování společných zařízení (energetických družstev).

4.16. V nedávno zveřejněné studii CE Delft bylo propočteno, že by si do roku 2050 mohlo svoji vlastní elektřinu k pokrytí svých potřeb vyrábět téměř 83 % domácností.

4.17. Závažný problém tkví ale v tom, že právě sociálně slabší občané nemají na nezbytné investice prostředky. „Nevýhodou“ energie z obnovitelných zdrojů je to, že nejdříve je třeba provést relativně vysokou investici, nicméně běžné náklady jsou pak velmi nízké (slunce a vítr, jak známo, nic nestojí). I tento problém však lze politicky řešit, mj. příslušnými strategickými investicemi.

4.18. Za příklad poslouží polské Podleské vojvodství, které nyní zavádí program podpory pro malá fotovoltaická zařízení. S pomocí 60 % dotace na podporu investic a systému čistého měření, který se v Polsku plánuje, lze náklady polských spotřebitelů na elektřinu snížit na polovinu.

4.19. Výbor v této souvislosti vyzývá Komisi, Radu a EP, aby věnovaly větší pozornost střednědobému a dlouhodobému vývoji, který by mohl být pro spotřebitele pozitivní, a to například elektromobilitě. Lze očekávat, že v příštích 20 až 30 letech bude na trh uváděno více elektromobilů. Jeden elektromobil spotřebuje přibližně 14 kWh na 100 km, což při ceně elektřiny 0,25 c/kWh znamená 3,50 eur. Za 100 km dlouhou jízdu vozidlem se spalovacím motorem se při spotřebě 7 l/km a ceně 1,20 eur/l zaplatí 8,40 eur. K výrobě takového množství elektřiny, které potřebuje elektromobil k ujetí 10 000 km, postačí fotovoltaické zařízení zhruba se 6 moduly. Investicí ve výši cca 3 000 eur by tedy takové vozidlo mohlo na (vlastní) elektřinu jezdit 20 let. O ekonomických aspektech, jež by pro občany a potenciálně i regiony mohl přinést přechod na elektromobilitu, se zatím diskutuje příliš málo.

V Bruselu dne 19. října 2016.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS

PŘÍLOHA

Následující protistanovisko bylo zamítnuto, shromáždění namísto něj přijalo stanovisko, avšak při hlasování získalo přinejmenším jednu čtvrtinu odevzdaných hlasů:

1. Závěry a doporučení

1.1. EHSV očekává, že návrh nového uspořádání trhu s elektrickou energií, připravovaný Evropskou komisí jako součást podzemního/zimního energetického balíčku, povede k plné integraci obnovitelných zdrojů do společného trhu s elektrickou energií jako důležitého nástroje k dosažení závazků EU v ochraně klimatu.

1.2. Tento návrh musí jako cíl garantovat dlouhodobou spolehlivost a bezpečnost dodávek elektrické energie, vést k odstranění dosavadních deformací trhu a současně vést k cenám elektřiny, které zajistí konkurenceschopnost evropského hospodářství, a povede k cenám elektřiny pro koncové zákazníky, které budou stabilní a dosažitelné i pro nízko-příjmové skupiny obyvatel.

1.3. EHSV je přesvědčen, že nové uspořádání trhu s elektřinou ve své konečné podobě povede ke snížení nebo odstranění rizik vedoucích k potenciálním negativním dopadům na energetickou chudobu.

1.4. EHSV se domnívá, že rizika potenciálních dopadů na zranitelné skupiny odběratelů elektrické energie, zejména obyvatel, budou spojena s procesem transformace současné podoby trhu s elektřinou do budoucího nového uspořádání trhu.

1.5. Dle názoru EHSV jsou rizika transformace trhu s elektřinou na nové uspořádání trhu spojena zejména s nezbytností zásadního posílení národních přenosových soustav 220/440 kW a jejich vzájemného kapacitního propojení, rozšíření úlohy distribučních soustav o úlohy, které v současné době plní pouze přenosové soustavy (kupříkladu zajištění stability sítě), a jejich převod na „smart“ uspořádání, vyřešení problému s velkokapacitním skladováním elektrické energie, decentralizace výroby elektrické energie, připojení decentralizované výroby na distribuční síť a změny charakteru úlohy a chování spotřebitelů elektřiny na trhu.

1.6. Uvedené transformační procesy jsou dlouhodobé povahy, jejich realizace si vyžádá desítky let, vysoké investiční náklady v očekávané výši stovek miliard eur a další srovnatelné náklady spojené s vývojem nových, často dosud neznámých technických řešení.

1.7. V podmínkách plného uplatnění tržních principů bude významná část těchto nákladů promítána do regulované složky ceny elektřiny, a tím v průběhu transformace může vést k potenciálním dopadům vedoucím k energetické chudobě zranitelných skupin obyvatel.

2. Úvod

2.1. Slovenské předsednictví Rady EU se dopisem ze dne 14. března 2016 obrátilo na EHSV se žádostí o vypracování stanoviska týkajícího se sociálního rozměru nového uspořádání trhu s elektřinou v dynamice sociálního a hospodářského rozvoje.

2.2. Byl vznesen požadavek širší analýzy faktorů ovlivňujících trh s elektřinou a kritického zhodnocení jejich vlivů na vývoj cen energie v EU, aby byl tento vývoj udržitelný nejen z environmentálního hlediska (ochrany klimatu), ale i z hledisek ekonomických a sociálních, zvláště bezpečnosti a dostupnosti dodávek elektřiny.

2.3. Slovenské předsednictví ve své žádosti poznamenává, že nové uspořádání trhu s elektřinou přináší příležitosti pro spotřebitele a nabízí proaktivnější způsob jejich interakce s trhem. Vedle uvažovaných dopadů zvýšených cen elektrické energie na konkurenceschopnost průmyslu EU je na druhou stranu nezbytné vzít do úvahy možné hrozby pro sociálně zranitelné zákazníky.

2.4. EHSV se v řadě svých předchozích stanovisek očekávaným vývojem trhu s energií podrobně zabýval a přijatá doporučení a závěry považuje stále za aktuální. Proto se předkládané stanovisko soustředí pouze na rizika, která nové uspořádání trhu s elektřinou může přinést pro sociálně zranitelné skupiny obyvatel, a na specifické projevy energetické chudoby spojené s dostupností elektrické energie.

3. Klíčové problémy současného trhu s elektrickou energií v EU a rizika jeho střednědobého vývoje

3.1. Klíčové problémy současného trhu s elektrickou energií v EU lze shrnout následovně:

- zásadní deformace trhu s elektřinou,
- nedostatečná investiční výstavba nových regulovatelných zdrojů elektrické energie,
- zaostávání rozvoje přenosové infrastruktury za rozvojem obnovitelných zdrojů,
- snížení a ohrožení bezpečnosti a spolehlivosti dodávek elektřiny,
- absence efektivní koordinace národních energetických politik, která by však měla mít spíše charakter spolupráce a koordinace na úrovni nadnárodních regionů na základě reálných podmínek stávajících trhů,
- prohlubování deformace trhu s elektřinou jako důsledek neefektivní integrace trhů.

3.2. Dalším významným negativním faktorem faktické nefunkčnosti trhů s elektřinou v EU je geografická odlehlost některých významných uskupení obnovitelných zdrojů od oblastí vysoké hustoty spotřeby elektřiny provázená nedostatečnými přenosovými kapacitami na vnitrostátní úrovni. V důsledku neřízené výroby elektřiny zvláště ve větrných zdrojích výroby elektřiny dochází v nárazových maximech k přetokům elektřiny do sousedních států, což vyvolává následně kritické stavy přenosových soustav s vysokým rizikem zhroucení soustav (blackoutu).

3.3. V řadě členských států jsou jako reakce na nestabilní dodávky obnovitelných zdrojů zaváděny systémy kapacitních mechanismů doprovázené některými diskriminačními prvky, jako jsou kupříkladu orientace na předem vybrané technologie výroby elektřiny nebo vyloučení přeshraničních dodávek. Nový model trhu s elektřinou by měl reflektovat a odstranit stávající nedostatky a při tom je zcela zásadní zkvalitnění elektrické infrastruktury EU.

3.4. Přenosové soustavy členských států nezajišťují operativní vykrývání místního nedostatku zdrojů mezi členskými státy, a další integrace trhu s elektrickou energií je tak v současných podmínkách problematická. V Evropě existuje řada regionálních trhů s elektřinou, které vzájemně nespolupracují a jejichž činnost není dostatečně koordinována.

3.5. K jejich propojování dochází postupně v souladu s platnou legislativou (síťové kodexy). Mezi těmito trhy jsou zatím značné rozdíly jak co do provozní bezpečnosti, tak co do cenové úrovně poskytovaných dodávek a služeb. Tento integrační proces je nezbytně nutný, ale ukazuje se, že bude velmi obtížný.

3.6. Řada členských států uplatňuje v reakci na problémy integrace nestabilních obnovitelných zdrojů do energetických soustav kapacitní mechanismy, které zajišťují spolehlivost a dostupnost dodávek elektřiny v době, kdy jsou obnovitelné zdroje mimo provoz v důsledku své závislosti na přírodních podmínkách. Kapacitní mechanismy jsou uplatňovány formou kapacitních trhů nebo formou strategické rezervy. Zatímco strategické rezervy mají vůči trhu s elektřinou neutrální charakter a měly by být preferovány jako tržně konformní řešení, kapacitní trhy představují rizika narušení tržního prostředí.

3.7. Výhled energetické situace na období dalších 20 let je významným faktorem, který ovlivní konečnou podobu nového uspořádání trhu s elektřinou a samozřejmě i dopady na citlivé zákazníky. V tomto smyslu je nutno počítat s těmito faktory:

3.7.1. Energetická situace v EU vyžaduje v důsledku vývoje v posledních deseti letech vysoce naléhavé řešení postavené na objektivní strategické úvaze. Spolehlivost udržitelných dodávek elektřiny za přijatelnou/dostupnou cenu nemůže zůstat jen u svého verbálního vyjádření, ale musí bezpečně stát na všech třech základních pilířích udržitelného rozvoje. Pouze obnova sítí bude vyžadovat asi 655 miliard USD.

3.7.2. V období 2016–2025 v EU skončí životnost tepelné instalované kapacity ve výši asi 150 GW, tedy jedné čtvrtiny současných termálních kapacit EU. K zachování adekvátnosti výroby elektřiny systému a dodávek spotřebitelům to znamená vybudovat 100 GW nových termálních kapacit se stabilním výkonem, přičemž do roku 2035 to bude 200 GW fosilních zdrojů, a to i za naplněných předpokladů technologického rozvoje jak v oblasti energetické účinnosti, tak v oblasti akumulace elektrické energie.

3.7.3. Za současného stavu trhu s elektřinou však takové výrobní kapacity není možné proinvestovat a zajištění energetické bezpečnosti bude vyžadovat zásadní systémové změny tak, aby došlo k výraznému uplatnění tržních mechanismů s příznivým dopadem do cen pro koncové spotřebitele.

Protistanovisko bylo zamítnuto. Odevzdáno bylo 141 hlasů proti, 91 hlasů bylo pro a 22 členů se zdrželo hlasování.
