



Brüsszel, 2016.11.30.
COM(2016) 752 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

A kapacitásmechanizmusok ágazati vizsgálatáról szóló zárójelentés

{SWD(2016) 385 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

A kapacitásmechanizmusok ágazati vizsgálatáról szóló zárójelentés

1. Bevezetés

Az európai energiaunió létrehozására vonatkozó stratégia célja az, hogy biztonságos, tiszta és megfizethető energiaellátást biztosítson az európai fogyasztók számára¹. Annak ellenére, hogy jelentős előrelépés történt az említett célkitűzések elérése felé, a villamosenergia-ellátás biztonsága egyre több tagállamban vált ki növekvő aggodalmat. Hogy megakadályozzák a villamosenergia-hiány kialakulását, egyes tagállamok már rendelkeznek különböző típusú kapacitásmechanizmusokkal vagy tervezik a bevezetésüket. E mechanizmusoknak ellentételezést kellene biztosítaniuk a villamosenergia-termelők és más kapacitás szolgáltatók, például a keresletoldali válaszingtézkedéseket végző szolgáltatók számára azért, hogy szükség esetén rendelkezésre álljanak.

A kapacitás szolgáltatók állami támogatása azzal a veszéllyel jár, hogy versenytorzulásokat hoz létre a villamosenergia-piacon, és elvileg állami támogatásnak minősül. A kapacitásmechanizmusok gyakran csak a nemzeti kapacitás szolgáltatók számára nyújtanak támogatásokat, miközben figyelmen kívül hagyják a behozatal értékét és hamis beruházási jelzéseket adnak. Ez azt jelenti, hogy a nyitott és jó hálózati összeköttetésekkel rendelkező belső energiapiac számos előnye veszendőbe megy, és növekednek a fogyasztók költségei. E mechanizmusok ezenkívül időnként bizonyos technológiákat vagy piaci szereplőket részesítenek előnyben objektív indoklás nélkül, illetve megakadályozzák, hogy a villamosenergia-piacon új versenyképes szereplők kezdjék meg tevékenységüket. Mindez torzítja a versenyt, veszélyezteti a dekarbonizációs célkitűzéseket és növeli az ellátásbiztonság árát. A Bizottság ezért 2015. április 29-én állami támogatásra irányuló ágazati vizsgálatot indított, hogy betekintést nyerjen a kapacitásmechanizmusok szükségességét, kialakítását és piaci hatásait illetően.

Ez a zárójelentés ismerteti a vizsgálat fő megállapításait, a mellékelt jelentésben pedig további részletekkel szolgál². Betekintést enged abba, hogy a kapacitásmechanizmusok mikor tartalmazznak állami támogatást, és hogy a Bizottság hogyan ítéli meg a kapacitásmechanizmusokat az állami támogatási szabályokkal összefüggésben³⁴. E szabályok alkalmazásával a Bizottság annak biztosítására törekszik, hogy a tagállamok csak szükség esetén vezessenek be kapacitásmechanizmusokat, és csak olyan módon, hogy a belső energiapiac ne essen szét nemzeti piacokra, aminek a fogyasztók és potenciálisan az éghajlat-politikai célkitűzések látnák kárát.

¹ A Bizottság közleménye, „A stabil és alkalmazkodóképes energiaunió és az előrettekintő éghajlat-politika keretstratégiája”, 2015. február 25., COM(2015)80.

² A kapacitásmechanizmusok ágazati vizsgálatáról szóló zárójelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum, 2016. november 30., SWD(2016)385.

³ A 2014–2020 közötti időszakban nyújtott környezetvédelmi és energetikai állami támogatásokról szóló iránymutatás (2014/C 200/01) egyedi szabályokat tartalmaz a kapacitásmechanizmusok versenyjogi szempontú értékelésére vonatkozóan.

⁴ Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az ágazati vizsgálat következtetései általános megállapítások, amelyek nem helyettesítik azt, hogy az egyes állami támogatási intézkedéseket eseti alapon kell értékelni.

Az ágazati vizsgálat során a Bizottság szolgálatai azon tizenegy tagállam villamosenergia-piacára összpontosítottak, amelyek már végrehajtották vagy tervezik kapacitásmechanizmusok bevezetését⁵. A Bizottság szolgálatai nagy mennyiségű információt gyűjtöttek a tagállamokból, energiaszabályozóktól, szövetségektől és piaci szereplőktől, ülések alapján és több mint 200 érdekelt félhez eljuttatott két kérdőív segítségével. 2016. április 13-án a Bizottság nyilvános konzultáció céljából közzétette az ágazati vizsgálatról szóló időközi jelentést⁶. Ez a jelentés figyelembe veszi az időközi jelentéssel kapcsolatban beérkezett 114 választ⁷.

Ez a jelentés, valamint a mellékletei előterjesztésére az európai energiaunió és az előrettekintő éghajlat-politika kialakítását célzó munka részeként, egy jogalkotási javaslatokból álló csomaggal együtt kerül sor. A csomag az Unió villamosenergia-piacai szerkezetének és működésének fejlesztésére irányuló jogalkotási javaslatokat tartalmaz („piacszerkezeti kezdeményezés”), többek között a termelési kapacitás megfelelőségét biztosító olyan nemzeti stratégiák fejlesztésére vonatkozó, az ágazati vizsgálat megállapításain alapuló javaslatokat, amelyeknek idővel csökkenteniük kell a kapacitásmechanizmusok bevezetésének szükségességét az energiaellátás biztonságának garantálásához⁸.

2. Az energiaellátás biztonságával kapcsolatos aggályok

2.1. Napjainkban tapasztalható-e probléma a villamosenergia-ellátás biztonsága terén az Unióban?

A 2008-as gazdasági és pénzügyi válság kezdetétől csökkent a villamosenergia-kereslet az Unióban. Ugyanezen időszakban tovább növekedett a létesítményi összkapacitás⁹. A kapacitási határértékek¹⁰ következképpen bővültek¹¹, és 2010 óta ritkábban tapasztalható árrobbanás a villamosenergia-piacokon¹². Az ágazati vizsgálat megerősítette, hogy az elmúlt

⁵ Belgium, Horvátország, Dánia, Franciaország, Németország, Írország, Olaszország, Lengyelország, Portugália, Spanyolország és Svédország.

⁶ C(2016) 2017 és SWD(2016)119.

⁷ A nyilvános konzultáció során kapott válaszok összefoglalása megtalálható a közleményt kísérő jelentéshez mellékelve (Bizottsági szolgálati munkadokumentum).

⁸ A csomag magában foglalja a 713/2009/EK és a 714/2009/EK rendelet, valamint a 2009/72/EK irányelv felülvizsgálatát. Továbbá a villamosenergia-ágazaton belüli kockázati készütségről és a 2005/89/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló új rendeletre irányuló javaslatot is tartalmaz.

⁹ Az eltérés főleg a válság kezdete előtt hozott beruházási döntések végrehajtásának tulajdonítható. Jóllehet az intézményi összkapacitás az ágazati vizsgálatban szereplő 11 tagállam mindegyikében eltérő mértékben növekedett, az Unió egészét tekintve 2000 óta több mint 30%-kal nőtt.

¹⁰ A kapacitási határértéket rendszerint a létesítményi kapacitás és a csúcsterhelés (vagy átlagos terhelés) közötti különbözetként számítják. A létesítményi kapacitás a várható rendelkezésre állásnak megfelelően csökkenthető a várt kapacitási határérték megfelelőbb jelzése érdekében.

¹¹ Az ENTSO-E becslése szerint a csúcsideszakban szükséges villamosenergia-mennyiség és a rendelkezésre álló termelési kapacitással előállítható villamosenergia közötti különbözet 13% az Unió egészét tekintve („ENTSO-E: 2015 Scenario Outlook & Adequacy Forecast” (A kilátásokkal kapcsolatos forgatókönyv és a rendszer megfelelőségére vonatkozó előrejelzések), amely a következő oldalon érhető el:

https://www.entsoe.eu/Documents/SDC%20documents/SOAF/150630_SOAF_2015_publication_wcover.pdf).

¹² Az ACER által közzétett szám adatok azt mutatják, hogy az Unió villamosenergia-piacain 2010 óta ritkábban fordult elő árrobbanás (ACER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity Market in 2015 (Az ACER éves jelentése a belső villamosenergia-piac 2015-ös nyomon követésének eredményeiről), amely a következő oldalon érhető el: http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Market%20Monitoring%20Report%202015%20-%20ELECTRICITY.pdf).

öt évben igen ritkán fordult elő olyan kapacitáshiány, amikor a fogyasztókat nem elegendő villamosenergia-termelés miatt ténylegesen lekapcsolták¹³. Más szóval az Unió egészét tekintve jelenleg többletkapacitás van.

A helyzet azonban tagállamonként változó. Úgy tűnik, hogy bizonyos tagállamok valódi, változó nagyságú és időtartamú ellátásbiztonsági kihívásokkal állnak szemben, és egyes tagállamokon belül bizonyos területeket érintő egyedi helyi ellátásbiztonsági problémák vannak. Ezen túlmenően az elkövetkező években jelentős számú erőművet fognak fokozatosan megszüntetni. Egyes erőművek működőképes élettartamuk végéhez közelednek, nem tudják teljesíteni az új környezetvédelmi és kibocsátási előírásokat, míg más erőműveket nemzeti energiapolitikai döntések eredményeképpen fognak fokozatosan megszüntetni (pl. Németországban az atomenergia használatának fokozatos megszüntetése miatt).

Általánosságban elmondható, hogy az európai villamosenergia-ágazat példátlan átalakuláson megy keresztül. A piac liberalizációja és az üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentésére irányuló erőfeszítések alaposan megváltoztatták a villamosenergia-termelés, -kereskedelem és -fogyasztás módját. A megújuló energiaforrásokból származó villamosenergia-termelés gyorsan fejlődik. Ennek eredményeképpen alacsonyabbak lettek a nagykereskedelmi villamosenergia-árak, de csökkent a hagyományos villamosenergia-termelő technológiák, úgymint a szén és a gáz alkalmazása is, mert a megújuló energiának általában alacsonyabbak a működési költségei. A csökkenő kereslet, az alacsonyabb árak és kihasználtsági arány mind hozzájárult a hagyományos villamosenergia-termelés jövedelmezőségének csökkenéséhez. Ugyanakkor a rugalmas hagyományos technológiák továbbra is nagyon fontos szerepet töltenek be: ugyan növekszik a megújuló energiaforrások, például a szél- és napenergia részaránya,¹⁴ de teljesítményük változó az időjárási viszonyoknak megfelelően, valamint nappal és éjszaka, így hagyományos villamosenergia-termelés, keresletoldali válaszingérek vagy tárolás formájában rugalmas energiarendszerekre van szükség, többek között megbízható tartalékkapacitásra, hogy mindenkor biztosítani lehessen az energiaellátás biztonságát.

A tagállamokat aggasztja, hogy előfordulhat, hogy a meglévő villamosenergia-termelő kapacitás, plusz az új kapacitásokkal kapcsolatos várható beruházások nem lesznek elegendők az energiaellátás biztonságának fenntartásához a jövőben. Ha a hagyományos villamosenergia-termelési kapacitás jövedelmezőségi szintje csak a jelenlegi többletkapacitást tükrözi, nincs különösebb ok aggodalomra a kapacitás jövőbeni megfelelése miatt. Ha azonban az alacsony jövedelmezőség a piaci vagy szabályozási hiányosságoknak is következménye, a beruházási ösztönzők elégtelennek bizonyulhatnak a kapacitás megfelelő szintjének közép- vagy hosszú távon való fenntartásához.

¹³ Az egyetlen jelentős kivétel Lengyelország, ahol a 2015. augusztusi kánikula kényszerkiesést idézett elő.

¹⁴ 2014-ben a 28 uniós tagállam villamosenergia-termelésének 11%-át tette ki a szél- és napenergia (Eurostat), de egyes tagállamokban a nap bizonyos óráiban szinte a teljes villamosenergia-termelést biztosította, míg máskor egyáltalán nem járult hozzá a termeléshez.

2.2. Miért fordulhat elő az, hogy a beruházások nem lesznek elegendőek a biztonságos energiaellátás biztosításához?

A gazdasági szereplők a várható bevételek alapján hoznak döntést arról, hogy fenntartsák-e a meglévő kapacitást vagy újba fektessenek be.

Annak ellenőrzésére, hogy a vizsgált piacok a jövőbeni kereslet kielégítése érdekében képesek-e a kapacitással kapcsolatos elegendő beruházás ösztönzésére, az ágazati vizsgálat áttekintette, hogy vannak-e olyan szabályozási és/vagy piaci hiányosságok, amelyek gátolják a beruházásokat. A vizsgálat számos piaci hiányosságot állapított meg, amely akadályozhatja a villamosenergia-piacokat abban, hogy az energiaellátás biztonságának biztosításához elegendő beruházást ösztönözzenek. A vizsgálat konkrétan azt a következtetést vonta le, hogy a villamosenergia-piacok hatékony működése attól függ, hogy az árak kellőképpen emelkednek-e akkor, amikor a kereslethez képest szűkös a kínálat. Az említett szűkös időszakokban elért magas árakból származó nyereség döntő fontosságú beruházási ösztönző, különösen a rugalmas technológiák esetében, amelyek ritkán működnek, így a beruházási költségeknek viszonylag kevés üzemidő alatt kell megtérülniük.

A gyakorlatban számos tényező korlátozza a villamosenergia piacokat abban, hogy szűkösség esetén magas árakat állapítsanak meg. Először is, kevés az olyan egyéni villamosenergia-fogyasztó, aki képes lenne valós időben reagálni az árváltozásokra, és csökkenteni a fogyasztását csúcsidőben, amikor is magasak az árak. Az árváltozásokra reagáló kereslet hiányában a kereslet és kínálat szabályozását célzó, a nemzeti hatóságok által életbe léptetett szabályok gyakran olyan, alacsony plafonhoz igazított árakat tartalmaznak, amelyek nem tükrözik a fogyasztók hajlandóságát arra, hogy fizessenek a biztonságos ellátásért, és ezáltal olyan árak alakulnak ki, amelyek nem tükrözik a többleterőforrások rendelkezésre állásának tényleges értékét¹⁵.

Másodsorban, ahol a villamosenergia-termelést és a keresletet a hálózat üzemeltetőjének valós időben kellene egyensúlyban tartania, és a villamos energia maximális ára minden órára meg van határozva, a piacok egyensúlyát célzó szabályozás a konkrét árplafon hiányában is gyakorlatilag árplafonként működik a határidős piacokon¹⁶.

Harmadsorban, az ajánlattételi övezetek határainak megfelelő meghatározása¹⁷ alapvetően fontos annak biztosításához, hogy a villamosenergia-termeléssel és -átvitellel kapcsolatos beruházások helyes területi jelzéseken alapuljanak. Ha az árakat egy nagy kiterjedésű ajánlattételi övezetre vonatkozóan állapítják meg anélkül, hogy számba vennék az átviteli rendszer korlátait, piacon kívüli „teher-újraelosztási” intézkedésekre van szükség, vagyis ki kell kapcsolni némely áramfejlesztőt, míg máshol némelyeket be kell kapcsolni (ez többletköltséggel jár), hogy a nagy ajánlattételi övezeten belül egyensúlyban tartsák a hálózatot. Egy ilyen piacon kívüli teher-újraelosztás aláássa a beruházási jelzéseket, és torzítja

¹⁵ A konkrét árplafonnak elvben tükröznie kell a fogyasztók átlagos fizetési hajlandóságát a szűkösség esetén történő lekapcsolással szemben, ez az úgynevezett VOLL, a kieső terhelés értéke

¹⁶ Jelenleg például ha túl alacsony az egyenlőtlenség miatt kiszabott büntetés a teljesítés pillanatában, ez burkolt árplafonként is működhet a következő napi vagy más határidős piacokon, mert az üzemeltetők esetleg inkább kifizetik a büntetést, mintsem a magasabb árakat.

¹⁷ Az ajánlattételi övezeteket az azonos árak területeként határozzák meg, azaz olyan területként, ahol az összes kínálati és keresleti ajánlat egy időben és azonos áron teljesül.

a villamos energia árát – rejtett támogatást nyújtva egyes fogyasztóknak, másokra pedig többletterheket róva¹⁸. Az árak ilyen módon történő eltorzítása aláássa a határokon átnyúló kereskedelmet, és csökkenti az ösztönzőket, hogy beruházásokat hajtsanak végre a tagállamok közötti összeköttetés kapacitásának fejlesztésével kapcsolatban. Az ágazati vizsgálat kimutatta, hogy az európai uniós ajánlattételi övezetek jelenlegi kialakítása jelentős problémákat okoz egy hatékony belső energiapiac működésében és fejlesztésében.

Végezetül, még ott is, ahol a szűköségi árazást engedélyezik, és az ajánlattételi övezetek határait is megfelelően meghatározták, a piaci szereplők továbbra is vonakodhatnak új kapacitásokba beruházni, mert számottevő a bizonytalanság a jövőbeni piaci fejlesztéseket illetően, például azzal kapcsolatban hogy a beruházásaikra milyen hatást gyakorol a megújuló energia növekvő piaci részesedése és az esetleges rendkívüli mértékű áringadozás.

3. A villamosenergia-piac reformja

Az ágazati vizsgálat számos olyan piaci reformra mutatott rá, amelyek csökkenthetik a szolgáltatás biztonságával kapcsolatos aggályokat, vagy akár teljes egészében feleslegessé tehetik a kapacitásmechanizmusok alkalmazását. A tagállamoknak ezért még a kapacitásmechanizmus bevezetése előtt vagy közben végre kell hajtaniuk ezeket a reformokat.

A villamos energia valós értékét tükröző árak alkalmasak arra, hogy jelzéseket adjanak a biztonságos villamosenergia-ellátás megvalósításához szükséges megbízható és rugalmas kapacitásokba irányuló új beruházások számára. A rendkívül alacsony árplafonok eltörlése, és az árplafonok helyett a fogyasztók fizetési hajlandóságához igazított magasabb árak engedélyezése ennél fogva kulcsfontosságú piaci reformnak számít. A piaci szabályozás egyensúlyán javítani kell, hogy a hálózati üzemeltetők által a rendszer folyamatos kiegyensúlyozottsága érdekében viselt költségek teljes mértékben tükröződjének a piaci szereplők által fizetett olyan árkiegyensúlyozó díjakban, amelyek jelenleg „nincsenek egyensúlyban”¹⁹. Az összes piaci szereplő számára ösztönzőket és lehetőséget kell biztosítani, hogy elősegítsék a rendszer egyensúlyát annak biztosítása által, hogy a tényleges mért villamosenergia-termelésük vagy -fogyasztásuk olyan mértékű legyen, mint amennyire eladási vagy vételi szerződést kötöttek a határidős piacokon²⁰.

¹⁸ Ha például egy nagyobb ajánlattételi övezet egy adott területén túl nagy a kereslet, és nincs elég termelő kapacitás, illetve elégtelen az adott területet az övezet többi részével összekapcsoló átviteli kapacitás, akkor ott az árak túl alacsonyak lesznek, ha figyelembe vesszük a fogyasztásra termelt villamos áram előállításának tényleges költségét azon az adott területen. Az ajánlattételi övezet más, elszigetelt területein viszont, ahol a villamosenergia-előállítás a kereslethez viszonyítva bőséges, az árak túl magasak lesznek. Ezáltal az ajánlattételi övezet egy részén lévő fogyasztók támogatják a fogyasztókat egy másik területen, és továbbra is torzítottak lesznek a piaci árak, így a piac nem képes megfelelő jelzést küldeni a megfelelő helyen történő beruházások létrejöttéhez.

¹⁹ A vállaltnál kevesebbet előállító villamosenergia-termelők vagy a vállaltnál több energiát fogyasztó kiskereskedők hozzájárulnak a rendszer egészének egyensúlyvesztéséhez, és ezért egyensúlytól való eltérésre vonatkozó árakat kell fizetniük. A piacszerkezeti kezdeményezés javaslatai tartalmaznak bizonyos kivételeket ez alól az általános elv alól (lásd a villamos energiáról szóló rendeletre irányuló javaslat 4. cikkét).

²⁰ Ahol az árplafon eltörlése nem vezet a kívánt szűköségi árak megjelenéséhez, ott némely villamosenergia-piaci üzemeltető hatósági szűköségi árazást vezetett be. Ez egy szabályozási intervenció, amikor is egy előre meghatározott felárat automatikusan hozzáadnak a piaci árhoz, mert növekedik a nem kiszolgált kereslet valószínűsége. Ilyen módon ahogy szűkülnek a kapacitási fedezetek, a villamos energia árát automatikusan olyan szintre emelik, hogy az tükrözze a hiány kockázatát, erős ösztönzést adva a piaci szereplők számára, hogy villamos energiát termeljenek (vagy csökkentsék a

A tagállamok aggasztónak találhatják, hogy az árplafon eltörlése és a csúcsidőszaki magasabb nagykereskedelmi árak ki fognak hatni a fogyasztói árakra. Az ágazati vizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy ezeket a kockázatokat a piac maga is képes szabályozni, például olyan fedezeti termékek bevezetésével, amelyekkel a termelők és a fogyasztók megvédhetik magukat az árcsúcsok ellen, akár hosszabb időtávra kötött fedezeti szerződésekkel is²¹. Az ilyen hosszabb távú fedezeti ügyletek abban is segíthetnek, hogy támogassák a villamosenergia-termelők befektetési üzleti tervét azáltal, hogy a bizonytalan esetleges csúcsidőszaki szűkösségi árakat konkrét, rendszeres bevételi forrássá alakítsák. Az ilyen fedezeti szerződések további elterjedését ezért olyan hasznos fejleményként kell értékelni, amely elsősorban a kapacitásmechanizmusok iránti igény csökkentésében segíthet.

Továbbá a szabályozó hatóságok vonakodhatnak attól, hogy magasabb nagykereskedelmi árakat engedélyezzenek, tartva részben a piaci erőfölénnyel való visszaéléstől, részben pedig attól, hogy ez a háztartások és az ipari felhasználók esetében magasabb fogyasztói árakat idézhet elő. A változékonyabb árakhoz köthető, piaci erőfölénnyel való visszaélés kockázatát lehet csökkenteni szélesebb körű piaci szerepvállalással és a piaci verseny növelésével, valamint az átláthatóság, az adatok elérhetőségének és a piaci felügyelet javításával is²².

Egy másik fontos piaci reform a keresletoldali válaszingérekben érdekelt szolgáltatók piaci részvételével kapcsolatos. Alapvető fontosságú, hogy a keresletnek az árakra valós időben történő reagálási képessége javuljon, mert így csökkenthetők a keresleti csúcsok, és ezáltal kisebb lesz az igény arra, hogy további villamosenergia-termelő kapacitást vonjanak be. A keresletoldali válaszingérekben érdekelt szolgáltatók azonban még mindig jelentős akadályokba ütköznek a piaci részvétel terén, a jogi keret pedig nem egységes az Unióban. Bizonyos piacokon a szükség esetén bekapcsolódó szolgáltatókat nem engedik be a piacra, míg más piacokon a hálózati tarifák rendszere vagy a műszaki szabályozás hiánya miatt nem vonzó, vagy éppenséggel lehetetlen a fogyasztók aktív részvétele.

Végezetül az ágazati vizsgálat kimutatja, hogy az ajánlattételi övezetek határainak meghatározását meg kell vizsgálni és újból át kell gondolni, hogy a helyi árak hiányzó kapacitással, valamint a villamos energiának a termelőtől a fogyasztókhoz történő szállításához szükséges átviteli infrastruktúrával kapcsolatos beruházásra ösztönözzenek.

A piacszerkezeti kezdeményezés javaslatokat tartalmaz mindezen kérdések megoldására: rövid távú piacok fejlesztése, amelyek reagálnak arra, hogy változó mértékben és kevésbé kiszámíthatóan növekszik a szél- és napenergia részaránya, a keresletoldali válaszingérekben érdekelt szolgáltatók részvételére vonatkozó harmonizált szabályok, a kiegyenlítő termékek egységesítése és a határokon átnyúló szolgáltatásokra vonatkozó szabályok – a verseny további növelése a kiegyenlítő piacon és az ajánlattételi övezetek meghatározására vonatkozó eljárás fejlesztése.

keresletet) akkor, amikor a rendszernek leginkább szüksége van villamos energiára. Ilyen hatósági szűkösségi árazásra találhatunk példát Texasban, és ilyen az Egyesült Királyságban működő „tartalék szűkösségi árazási funkció”. Írországban is hasonló rendszert vezetnek be.

²¹ Fedezeti termékekre találhatunk példát Ausztráliában, és Németországban is vezetett be ilyet az EEX.

²² Az antitörzst szabályok alkalmazásával is kivédhető a versenyellenes magatartás, de ez önmagában nem értelmezhető a magasabb villamosenergia-árak kialakításának akadályként ott, ahol az ilyen árak a villamos energia szűkösség idején jellemző értékét tükrözik.

A kapacitásmechanizmus bevezetését tervező tagállamoknak kellő erőfeszítéseket kell tenniük, hogy az erőforrásaik megfelelőségével kapcsolatos problémáikat piaci reformokkal oldják meg. Más szóval egyetlen kapacitásmechanizmus sem helyettesítheti a piaci reformokat.

4. Mikor kerüljön sor kapacitásmechanizmus alkalmazására?

A fentebb ismertetett piaci reformok számos olyan szabályozási és piaci hiányosságot képesek orvosolni, amelyek kapacitáshiányokat idéznek elő. A piaci reformok teljes végrehajtása azonban sokáig tarthat, vagy előfordulhat, hogy nem elegendőek ahhoz, hogy maradéktalanul megoldják a megfelelő kapacitás alapvető problémáját. Egyes tagállamok ezért úgy döntenek, hogy kapacitásmechanizmus formájában kiegészítő intézkedéseket tesznek.

Bár a kapacitásmechanizmusok tervei eltérőek, mindegyik többletbevételt biztosít a kapacitásslátszólgáltatók számára azáltal, hogy fizetnek nekik a villamosenergia-kapacitás rendelkezésre bocsátásáért. Ez az ellentételezés valószínűleg tartalmaz állami támogatás, amelyet be kell jelenteni a Bizottságnak az uniós állami támogatási szabályok alapján történő jóváhagyás céljából. A Bizottság várhatóan állami támogatási szabályok alá tartozó kapacitásmechanizmusnak tekinti az intézkedést, ha i. arra kormányzati kezdeményezésre és/vagy részvétel mellett kerül sor²³, ii. elsődleges célja a villamosenergia-ellátás biztonságának garantálása²⁴ és iii. a kapacitásslátszólgáltatók számára a villamosenergia-értékesítésből származó bevételen felül ellentételezést biztosít.

Az intézkedés bejelentését követően a Bizottság a az energetikai és környezetvédelmi állami támogatásokról szóló iránymutatás alapján először azt vizsgálja meg, hogy szükséges-e foglalkozni az energiaellátás biztonságának olyan nyilvánvaló problémájával, amelyet maga a piac nem tud megoldani. A tagállamok ezt arra vonatkozó tényekkel bizonyíthatják, hogy a piac vélhetően nem tudja biztosítani az energiaellátás biztonságának a tagállamok által megfelelőnek tartott szintjét, amelyet a fogyasztók fizetési hajlandósága alapján egy gazdasági megbízhatósági standardhoz viszonyítva határoznak meg. Ez magában foglalja a problémát okozó piaci hiányosságok azonosítását, a beruházásokra és a rendszer megbízhatóságára gyakorolt várható hatásuk számadatokkal való meghatározását, valamint az energiaellátás várható és elérni kívánt szintje közötti eltérés nagyságának felmérését.

A Bizottság által eddig áttekintett megfelelőségi értékelések általában számadatokkal alátámasztott elemzést nyújtanak, de az ágazati vizsgálat kimutatja, hogy még sok a teendő, hogy biztosítani lehessen, hogy a kapacitásmechanizmusok bevezetése a villamosenergia-rendszer megfelelőségének objektív és alapos értékelésén alapuljon. Ha a megfelelőségi értékelések nem eléggé megbízhatóak, előfordulhat, hogy a hatóságoknak rövid időn belül kell megoldaniuk a megfelelési problémákat, ami azzal a veszéllyel jár, hogy a beavatkozások költségesek, torzító hatást fejtenek ki és növelik a piaci bizonytalanságot.

²³ Egy átvitelrendszer-irányító (TSO) által önállóan kialakított és üzemeltetett, tisztán kiegészítő szolgáltatás nem minősül az állami támogatás szempontjából releváns kapacitásmechanizmusnak.

²⁴ Ha a kormány megújuló energiára vonatkozó támogatási rendszert dolgoz ki és egy szélerőműpark üzemeltetőjének nyújt támogatást, az intézkedésnek valószínűleg az energiaágazat dekarbonizációja az elsődleges célja. Ebben az esetben, jóllehet az intézkedés növeli a piacon rendelkezésre álló kapacitást, nem minősül kapacitásmechanizmusnak, így a megújuló energiaforrások támogatására vonatkozó szabályok alapján fogják értékelni.

Először is az egyes tagállamokban nagyon eltérő módszereket és gyakorlatokat alkalmaznak az erőforrások megfelelőségének kiszámítására. Mivel a tagállamok más-más módszereket, mérőszámokat és feltevéseket alkalmaznak, és mivel ezek nincsenek világosan megfogalmazva, nehezen biztosítható, hogy az eredmények megbízhatóak és összehasonlíthatóak legyenek. Az ágazati vizsgálatban részt vevő válaszadók határozottan kiálltak amellett, hogy a megfelelőségi értékelések összehasonlíthatóbbak, ellenőrizhetőbbek és tárgyilagosabbak legyenek. Az említett problémák megoldása érdekében a Bizottság piacszerkezeti kezdeményezése az erőforrások harmonizált módszeren alapuló, koordinált európai megfelelőségi értékelésének bevezetését javasolja.

Másodszor, sok tennivaló van a tagállamok megbízhatósági standardokkal – azaz a kormány által az energiaellátás biztonsága tekintetében bejelentett, elérni kívánt szinttel – kapcsolatos megközelítési módját illetően. Egy gazdasági szempontból hatékony megbízhatósági standard azon alapul, hogy a villamosenergia-fogyasztók mennyire értékelik az energiaellátás biztonságát. Más szóval a tagállamoknak költség-haszon elemzést kellene végezniük annak megállapítására, hogy milyen mértékben hasznos ösztönzőket nyújtani a piaci szereplők számára egy adott megbízhatósági standard eléréséhez. Számos tagállam azonban nem végez ilyen költség-haszon elemzést és nem méri fel, hogy a fogyasztók milyen értéket tulajdonítanak a zavartalan villamosenergia-ellátásnak. Több olyan tagállam van, amely ugyan bevezetett kapacitásmechanizmust, de még a megbízhatósági standardot sem határozta meg. Ha nincsenek megbízhatósági standardok, azokat gyakran nem is veszik figyelembe a kapacitásmechanizmus kialakításakor vagy méretének meghatározásakor.

Uniós szinten a villamosenergia-piaci átvitelrendszer-üzemeltetők európai hálózata (ENTSO-E) valószínűségeen alapuló módszer kialakításán dolgozik a kapacitás megfelelőségével kapcsolatos európai helyzet értékeléséhez. A Bizottság piacszerkezeti kezdeményezése további fejlesztéseket javasol a kapacitásmechanizmus alkalmazásával kapcsolatos döntés alapjául szolgáló, gazdasági szempontból koherens megbízhatósági standardok kiszámítására vonatkozó uniós módszerek értékelése és kidolgozása tekintetében ²⁵. Arról is rendelkezik, hogy a kapacitásmechanizmust alkalmazó tagállamok olyan megbízhatósági standardot vezessenek be, amely a fogyasztók által az energiaellátás biztonságának tulajdonított értéken alapul.

A pontos megfelelőségi értékelés, amely figyelembe veszi a megfelelőséggel kapcsolatos regionális helyzetet, és amely jól meghatározott gazdasági megbízhatósági standardon alapul, döntő fontosságú az energiaellátás biztonságát veszélyeztető kockázatok azonosítása és a kapacitásmechanizmus szükséges nagyságának megállapítása szempontjából.

5. A probléma megfelelő megoldása

²⁵ Magában foglalja például azt a kötelezettséget, hogy figyelembe kell venni a termelő létesítmények jövőbeni jövedelmezőségének gazdasági értékelését (amely kiterjedhet a különböző tüzelőanyagok árának várható alakulásával járó hatás és a szén-dioxid árának értékelésére), a tervezett piaci reformok hozzájárulását, valamint az egyre nagyobb mértékű keresletoldali reagálás és hálózati beruházások lehetséges hatásait.

Ahol megfelelő piaci reformokat hajtottak végre vagy már tervbe vettek, és helyes megfelelőségi értékelés során azonosították a fennálló szabályozási vagy piaci hiányosságot, a kapacitásmechanizmus alkalmas lehet arra, hogy biztonságos villamosenergia-ellátást biztosítson a fogyasztók számára. Különböző típusú kapacitásmechanizmusok léteznek, és vannak köztük olyanok, amelyek alkalmasabbak a megfelelőséggel kapcsolatos bizonyos problémák kezelésére.

5.1. Milyen típusú kapacitásmechanizmusok vannak Európában?

Az ágazati vizsgálat 35 kapacitásmechanizmust azonosított a vizsgálatban érintett tizenegy tagállamban. Ezek két csoportba oszthatók: „célzott” és „a piac egészét lefedő” mechanizmusokra, amelyek mindegyikének az a célja, hogy elegendő kapacitást biztosítson a megbízhatósági standardnak való megfeleléshez. A célzott mechanizmusok csak a piac által támogatások nélkül biztosítottan felül szükséges többletkapacitáshoz nyújtanak támogatást, míg a piac egészét lefedő mechanizmusok minden piaci résztvevőt támogatnak, amelynek meg kell felelnie a megbízhatósági standardnak. Ezek a rendszerek a következő két csoportba sorolhatók: „volumenen alapuló” és „áron alapuló”. A volumenen alapuló rendszerekben előzetesen megállapítják a szükséges összkapacitást, majd egy piaci alapú eljárás alkalmazásával meghatározzák a fizetendő árat. Az áron alapuló rendszerekben az árat hatóságilag, a szükséges kapacitásmennyiséggel kapcsolatos beruházás eléréséhez kiszámított szinten állapítják meg.

Az ágazati vizsgálat a célzott mechanizmusok három típusát azonosította: stratégiai tartalékok, ahol bizonyos mennyiségű kapacitást visszatartanak a piacról vészhelyzet esetére; új kapacitások létesítésére irányuló pályázati felhívás, ahol gyakran egy meghatározott területen végrehajtott új beruházási projektekhez nyújtanak támogatást; és áron alapuló kapacitáskifizetések, ahol a piaci kapacitások egy része részesül hatósági kifizetésekben.

Az ágazati vizsgálat a piac egészét lefedő mechanizmusoknak is három típusát azonosította: a központi vevő modellje, ahol a szolgáltatók/fogyasztók helyett egy központi vevő vásárolja meg a szükséges kapacitást; központi kötelezettségi rendszerek, ahol a szolgáltatókra hárul a kötelezettség, hogy saját maguk intézkedjenek a nekik szükséges kapacitás ügyében; és áron alapuló kapacitáskifizetések, ahol a hatósági kifizetés minden piaci résztvevő számára rendelkezésre áll.

Végezetül az ágazati vizsgálat a tizenegy tagállamból hatban talált keresletoldali reagálási rendszereket vagy más néven megszakíthatósági rendszereket. Ezek célzott rendszerek, amelyek csak a keresletoldali válaszintézkedéseket végző szolgáltatók számára nyújtanak ellentételezést.

5.2. Az egyes problémák esetén alkalmazandó kapacitásmechanizmus

A kapacitás megfelelőségével kapcsolatban megállapított probléma típusától függően valószínűleg más-más kapacitásmechanizmus a megfelelő választás. Az ágazati felmérés által feltárt legjelentősebb megfelelőségi problémák négy csoportba sorolhatók:

1. azzal kapcsolatos problémák, hogy a piac hosszú távon képes-e elegendő beruházás ösztönzésére

2. ideiglenes jellegű problémák, ha az aktuális piacszerkezet nem ad megfelelő beruházási jelzéseket, de azzal számolnak, hogy a piac hosszabb távon hatékony lesz
3. helyi jellegű problémák (azaz valamely tagállamon belül található konkrét helyen tapasztalható), amelyek nem oldhatók meg elég gyorsan az átviteli kapacitásba történő beruházás vagy a villamos energiához kapcsolódó ajánlattételi övezetek határainak jobb meghatározása révén, valamint
4. azzal kapcsolatos problémák, hogy külön támogatás nélkül a villamosenergia-fogyasztóknak nem jut elég szerep a villamosenergia-kereslet és az energiaellátás biztonságának szabályozásában.

A megfelelőséggel kapcsolatos hosszú távú probléma

Ha a megfelelőséggel kapcsolatban hosszú távú problémákat állapítanak meg, a megoldás szempontjából legalkalmasabb kapacitásmechanizmus – a verseny és a kereskedelem torzulásainak csökkentése mellett – vélhetően a volumenen alapuló, a piac egészét lefedő rendszer. Egy ilyen mechanizmus segítségével a szűkös kínálat idején alkalmazott magas árakkal jellemzett bizonytalan időszakból származó potenciális bevételt rendszeres, garantált bevételi forrással lehet felváltani. Ezáltal növelhető a beruházási biztonság.

A megfelelő időben történő behozatal garantálásához szükséges piaci reformok és a kapacitásmechanizmus bevezetése közötti koherencia biztosításához a „megbízhatósági opciók” jelenthetik a legjobb választást. Ebben a rendszerben a résztvevők bizonyos rendszeres, kapacitásból származó bevételt kapnak, de lemondanak arról a lehetőségről, hogy a nyereségre tegyenek szert a szűkös villamosenergia-kínálat esetén fennálló magas árakból.

A megfelelőséggel kapcsolatos ideiglenes probléma

Ha a megfelelőségi értékelések azt mutatják és a politikai döntéshozók meg vannak győződve arról, hogy a piac megreformálható, hogy elegendő beruházási ösztönzöt biztosítson, és feltéve, hogy kellő kapacitás áll rendelkezésre ahhoz, hogy biztosítható legyen az energiaellátás biztonsága addig, amíg a piacok beruházások megvalósítását idézik elő, nincs szükség hosszú távú beavatkozásokra²⁶. Annak biztosítására azonban szükség lehet, hogy a meglévő kapacitás ne szűnjön meg idő előtt.

Ilyen körülmények között valószínűleg a stratégiai tartalék jelenti a legmegfelelőbb válaszintézkedést, mert segíthet ellenőrizni a piacról kilépő, meglévő kapacitás mennyiségét. Ezen túlmenően a piac torzulása minimálisra korlátozható, ha minél kisebb a tartalék, ha nem

²⁶ Mindazonáltal a stratégiai tartalék szükség esetén a volumenen alapuló, a piac egészét lefedő kapacitásmechanizmus bevezetésekor a hiány pótlására szolgáló eszközként is felhasználható, és hasznos lehet az átmeneti időszak elkerüléséhez a piac egészét lefedő rendszerben, ha az árverési határidők túl rövidek ahhoz, hogy új belépők vehessenek részt a versenyben.

új termelési kapacitás létrehozásának előmozdítására szolgál²⁷, és a tartalékot nem szabad piacra vinni, hogy a piaci árjelzések és ösztönzők a kapacitás piacon maradását szolgálják. Ideiglenes jellegük biztosítása érdekében a stratégiai tartalékok esetében nem lehetnek hosszú távú kötelezettségvállalások (például egyéves megújítható szerződések) vagy hosszú átfutási idők. Ezenkívül a kezdettől tartalmazniuk kell a tervezett piaci reformokhoz kapcsolódó egyértelmű befejezési időpontot, ami elősegíti a jövőbeni beruházási jelzések megőrzését.

A megfelelőséggel kapcsolatos helyi jellegű probléma

A megfelelőséggel kapcsolatos helyi jellegű problémákra az esetek többségében az jelenti a legjobb megoldást, ha a helyi térség számára jobb összeköttetést biztosítanak más, elegendő kapacitással rendelkező területekkel. Ha nem hozható létre jobb összeköttetés (pl. a távoli szigeteken) vagy túl költséges, a helyi villamosenergia-áraknak tükrözniük kell a helyi hiányosságot, mivel ez ösztönzést ad egyrészt az kapacitásokba történő beruházásokhoz, másrészt a fogyasztók energiamegtakarításához. Ehhez a helyi térségre vonatkozó, külön ajánlattételi övezetre van szükség.

Ha nem lehetséges külön ajánlattételi övezetet létrehozni például azért, mert a veszteséges terület olyan kicsi, hogy nem lenne ott verseny, és az övezetben minden kapacitásnak teljesen szabályozottnak kellene lennie, megfelelő megoldás lehet a kapacitásmechanizmus bevezetése. Ahol a megfelelőséggel kapcsolatban hosszabb távú problémákat tártak fel, és az egész piacot lefedő mechanizmus bevezetése folyamatban van, olykor ez a mechanizmus át is alakítható, hogy megoldást jelentsen a megfelelőséggel kapcsolatos helyi jellegű problémára. Például Olaszország tervbe vette, Írország pedig mérlegeli, hogy a piac egészét lefedő mechanizmuson belül kapacitási áron alapuló övezeteket hozzon létre, hogy a helyi beruházások jelzéseket kapjanak.

Előfordulhat, hogy a megfelelőséggel kapcsolatos helyi jellegű probléma megoldására egy célzottabb intézkedés is alkalmas. A stratégiai tartalék bizonyos formái csak egy adott régióra korlátozódnak, ahogy az új kapacitások létesítésére irányuló pályázati felhívás is. Az említett célzott mechanizmusok nagysága a megállapított kapacitáshiánynak megfelelően alakítható. A pályázati felhívások azonban azzal a sajátos kockázattal járnak, hogy az új kapacitás kiszorítja a meglévőt a piacról, és olyan helyzet alakul ki, hogy a jövőben új kapacitásba történő beruházáshoz a piaci szereplők inkább pályázati felhívásokra támaszkodnak ahelyett, hogy a piaci jelzésekre reagálnának.

Végezetül a szigetüzemben működő rendszerek kivételével, ahol az átvitel rendkívül költséges, a megfelelőséggel kapcsolatos helyi jellegű problémákra vélhetően az új átviteli infrastruktúra létrehozása vagy a villamosenergia-piacnak a területi korlátokat figyelembe vevő strukturális reformjai jelentik a legmegfelelőbb hosszú távú megoldást. A szükséges reformok végrehajtásáig azonban szükség lehet helyi kapacitásmechanizmusokra.

²⁷ Új termelési kapacitás esetében általában szükség van hosszú távú kötelezettségvállalásokra, hogy versenyképesek legyenek a meglévő kapacitásokhoz viszonyítva. A hosszú távú kötelezettségvállalások valószínűleg nem egyeztethetők össze a stratégiai tartalékok szükségszerű ideiglenes jellegével.

Az energiafogyasztók szerepével kapcsolatos problémák

A negyedik probléma az, hogy az energiafogyasztók részéről mutakozó kereslet rugalmatlan marad, noha a rugalmas kereslet alapvető feltétel ahhoz, hogy a villamosenergia-piacot költséghatékonyan kiegyensúlyozza a megújulóenergia-termelés változékonysága és a szűkös időkben magas árak lehetősége folytán egyre ingadozóbb nagykereskedelmi árakkal. Ez a probléma oda vezethet, hogy valamelyik tagállam megszakíthatósági rendszert vagy egyedi szabályokat vezet be, hogy ösztönözze a keresletoldali válaszintézkedéseket a volumenen alapuló, a piac egészére kiterjedő rendszeren belül.

A 11 tagállamban működő nyolc megszakíthatósági rendszer első bizottsági értékelése azt jelzi, hogy ezek indokoltak lehetnek, tekintettel az ellátás rövid és hosszú távú biztonságához való hozzájárulásukra²⁸. A keresletoldali válaszintézkedés hasznos eszközököt biztosíthat a rendszer rövid távú kiegyensúlyozásához, hosszú távon pedig a teljes mértékben alkalmazkodó keresleti oldalban megvan a lehetőség arra, hogy megszüntesse a kapacitásmechanizmusok szükségességét, mivel lehetővé tenné a fogyasztóknak, hogy fizessenek a megbízhatóság különböző szintjeiért. A megszakíthatósági rendszerek alkalmassága – és ezért az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályoknak való megfelelésége – azonban döntő mértékben függ attól, hogyan épülnek fel, és ténylegesen hogyan működnek.

Az állami támogatásokra vonatkozó szabályok rendes esetben azt írják elő, hogy a kapacitásmechanizmusok minden technológiára nyitottak legyenek²⁹. A keresletoldali válaszmechanizmusok esetében azonban indokolt lehet a különböző erőforrások közötti verseny hiánya. Ha a keresletoldali válaszintézkedési rendszer lehetővé teszi a nagy és kis iparágak és keresletoldali beszerzési közösségi szolgáltatók széles körű részvételét, nem vásárol túlzott kapacitást, versenyalapú beszerzésen alapul és úgy épül fel, hogy ne befolyásolja a villamos energia szűkös időszakokban való megfelelő árképzését, ez a beavatkozás megfelelő formáját jelentheti. Másrészt viszont, az állami támogatásra vonatkozó szabályok szerint valószínűleg nem lehetne jóváhagyni azokat a keresletoldali válaszintézkedési rendszereket, amelyekben túl nagy kapacitást szereznek be a nagy ipari kedvezményezettek egy alcsoportjától. Ezzel azt kockáztatják, hogy energiaintenzív iparágakat támogatnak anélkül, hogy ennek megfelelő értéket teremtenének más villamosenergia-fogyasztók nagyobb ellátási biztonsága formájában.

Az ágazati vizsgálatban felismert bevált módszer szintén azt mutatja, hogy amennyiben külön támogatás van a keresletoldali válaszintézkedéshez, a támogatást nem szabad határozatlan időre hozzáférhetővé tenni. A keresletoldali válaszintézkedés fejlődésének támogatását kell célnak tekinteni, hogy hosszabb távon versenyképes lehessen a piacon (vagy a piac egészére kiterjedő kapacitásmechanizmusban).

²⁸ Meg kell jegyezni, hogy egy ilyen, az ágazati vizsgálaton belüli értékelés nem helyettesítheti az állami támogatásra vonatkozó esetleges intézkedések egyéni értékelésének szükségességét, és ezt a kijelentést nem szabad úgy értelmezni, hogy a még nem értékelt, bizottsági határozatban nem szereplő rendszerek összeegyeztethetőnek fognak bizonyulni.

²⁹ Az energetikai és környezetvédelmi támogatásra vonatkozó iránymutatások (220) bekezdésében és (233) bekezdésének e) pontjában elismert éghajlat-változási célkitűzések határain belül.

A kapacitáskifizetések általában alkalmatlanok

Végezetül, ami a „kapacitáskifizetéseket” illeti, az ágazati vizsgálat azt mutatja, hogy ezek a mechanizmusok valószínűleg nem határozzák meg a kapacitás helyes árát, mivel nem teszik lehetővé, hogy a piaci versenyben alakuljon ki a kapacitás helyes ára, hanem inkább egy „hatósági” árra támaszkodnak. Ezért nem valószínű, hogy helyes képet adnának a szűkösség tényleges helyzetéről. Ezekkel együtt jár a szükségesnél kevesebb vagy több kapacitás beszerzésének magas kockázata, különösen mivel az ilyen rendszerek jellemzően lassan reagálnak a piaci körülmények változásaira. Az általános vélekedés ezért az, hogy a felismert konkrét problémától függetlenül az áron alapuló mechanizmusok valószínűleg nem minősülnek megfelelő intézkedésnek.

A felismert problémához illő kapacitásmechanizmus típusának megválasztása:

- *A hosszú távú kockázatok szempontjából a piac egészére kiterjedő kapacitásmechanizmusok jelentik a legmegfelelőbb eszközt – a kapacitásmechanizmusok szerepét korlátozó piaci reformokkal együtt.*
- *Az átmeneti kockázatokat tekintve valószínűleg egy stratégiai tartalék a megfelelőbb megoldás, miközben lezajlik a piac reformja a hosszabb távú ellátási biztonság megteremtése érdekében. A tartalékot a piacon kívül kell tartani.*
- *Ami a helyi megfelelőség kérdését illeti, a problémát jobb hálózati kapcsolódásokkal vagy alkalmasabb ajánlattételi övezetekkel kell megoldani, de a különféle mechanizmusok megfelelő átmeneti eszköznek bizonyulhatnak.*
- *A rugalmas keresleti oldal kialakítása érdekében megfelelő megoldás lehet egy megszakíthatósági rendszer.*
- *A hatósági kapacitáskifizetések valószínűleg nem alkalmasak, mert a versenyfolyamatok hiánya azt jelenti, hogy nagy a veszélye annak, hogy nem sikerül elérni a célkitűzést, vagy túlzott lesz a kompenzáció.*

6. A helyes szerkezet kialakítása

A választott rendszer típusától függetlenül minden tagállamnak részletes szerkezeti döntéseket kell meghoznia a kapacitásmechanizmusok három alapvető jellemzőjéről:

- támogathatóság: ki vehet részt a kapacitásmechanizmusban?
- kiosztás: hogyan határozzák meg a kapacitás árát és hogyan választják ki a kapacitásslátszolgáltatókat?
- a termék felépítése: milyen kötelezettségek és büntetések vonatkoznak a kapacitásslátszolgáltatókra?

Az ezekre a területekre vonatkozó döntések együttesen meghatározzák, hogy a kapacitásmechanizmus mennyire lesz hatékony abban, hogy az ellátás biztonságát a lehető legalacsonyabb költség mellett érje el, és hogy a villamosenergia-piac versenytorzulásai révén milyen mértékben érinti a mechanizmus keretében támogatásért versenyző kapacitásslátszolgáltatók közötti, illetve tagállamok közötti versenyt és kereskedelmet.

6.1. Támogathatóság – ki vehet részt?

A támogathatóságot tekintve a meglévő kapacitásmechanizmusok közül sok csak korlátozott számú kapacitásslátszóálóató számára hozzáférhető. Néhány esetben bizonyos kapacitásslátszóálóatók kifejezetten ki vannak zárva a részvételtől. Más esetekben a potenciális kapacitásslátszóálóatók esélyeit burkoltan csökkentik az olyan követelmények, mint a méret, a környezetvédelmi előírások vagy a rövid átfutási idők³⁰.

Az új és meglévő kapacitásokat gyakran külön szerzik be, nem ösztönzik arra, hogy ugyanazon kapacitásmechanizmuson belül versenyezzenek – ezzel viszont kimarad a lehetőség annak, hogy növekedjen az összes résztvevőre nehezedő piaci nyomás. A más országokból való kapacitás általában ki van zárva, és néhány tagállam még a szükséges belföldi kapacitás felmérésekor sem veszi figyelembe a behozatal közreműködését, ami nemzeti többletkapacitások felhalmozódásához vezet.

A vizsgálatból az is kiderült, hogy a nyíltan szelektív kapacitásmechanizmusok azzal a kockázattal járnak, hogy túlkompenzálják a résztvevőket, mivel gyengébb a versenykényszer abban az esetben, ha az elosztási eljárásban csak korlátozott részvételt tesznek lehetővé. A verseny ilyen korlátozottságából eredően a kapacitásslátszóálóatóknak folyósított kifizetések jellemzően magasabbak, mint az a finanszírozás, amelyre a rendelkezésre állási szolgáltatás biztosításához ténylegesen szükségük van.

Ha a támogathatóság korlátozott, a tagállamok jellemzően idővel kiegészítő mechanizmusokat is bevezetnek, így végül szinte minden kapacitás után lehetőség van a támogatás igénylésére. Ez segít megmagyarázni, hogy miért találtak 35 mechanizmust mindössze tizenegy tagállamban³¹. A kapacitás megfelelésének ilyen rendszertelen megközelítése azzal a veszéllyel jár, hogy rossz lesz a hatékonyság, és a többszörös kapacitásmechanizmusok általában nem lesznek megfelelők, kivéve ha egy további mechanizmust is használnak a keresletoldali válaszüntézkedés támogatására. Ha például érvényben van egy a piac egészére kiterjedő kapacitásmechanizmus, egy további kapacitásmechanizmus bevezetését meg kellene indokolni azzal, hogy egy piaci hiányosságról igazolják, hogy a piac egészére kiterjedő mechanizmussal nem oldható meg.

Ez a helyzet azonban kezd megváltozni. Azt az erősödő, örvendetes tendenciát lehet megfigyelni, hogy a mechanizmusok már a potenciális kapacitásslátszóálóatók tágabb csoportja számára hozzáférhetőek, és a Franciaországban, Írországban, Olaszországban és Lengyelországban készülő új mechanizmusokat minden esetben úgy alakítják ki, hogy lehetővé tegyék a különféle kapacitásüchnológiák és az új és meglévő erőforrások versenyt. Franciaországban és Írországban arra vonatkozó terveken is dolgoznak, hogy lehetővé tegyék a kapacitásmechanizmusaikban való közvetlen, határokon átnyúló részvételt. Ez alapvető ahhoz, hogy megszüntessék a beruházási jelzések torzításait, amelyek kedveznek a belföldi befektetésnek és előnyben részesítik a rendszerben már bent lévőket. Emellett az összekapcsolódásba való további befektetést serkentő ösztönzőket teremt, ahol ez a leginkább költséghatékony módja az ellátási biztonság növelésének. Az időközi ágazati vizsgálati

³⁰ Az átfutási idő a kapacitásajánlat kiosztása és a teljesítés pillanata között eltelt időt jelenti.

³¹ Bár némelyik korábbi vagy tervezett mechanizmus volt, és ezek közül nincs mindegyik egyszerre működésben.

jelentésében a Bizottság különféle elgondolásokat mutatott arra, hogyan lehetne a gyakorlatban megvalósítani a határokon átnyúló részvételt. A Bizottság a piacszerkezeti kezdeményezésben a határokon átnyúló részvételre vonatkozó közös kötelező szabályokat javasolt, hogy csökkentse az összetettséget, a rossz hatékonyságot és végső soron a fogyasztókra háruló költséget, ezenkívül tiszteletben tartsa a tagállamok dekarbonizációs célkitűzéseit.

Bár ezek általában véve a nyitott támogathatóság határozott előnyei, az ágazati vizsgálat talált két kivételt e szabály alól. Először is, a piaci hiányosságok orvoslására irányuló keresletoldali válaszingázás hosszú távú fontossága indokolhatja a csak a keresletoldali válaszingázásra korlátozódó megszakíthatósági rendszereket. Másodsor, mivel a stratégiai tartalékok csak az átmeneti problémák kezelésére alkalmasak, és mivel ezeket úgy kell kialakítani, hogy a piacot csak minimálisan befolyásolják, nem szabad ösztönözniük a hosszú távú kötelezettségvállalásokat igénylő új kapacitást.

6.2. Kiosztás – a kapacitás árának meghatározása és a kapacitásslzolgáltatók kiválasztása

Az ágazati vizsgálat hatósági és versenyalapú kiosztási folyamatokat egyaránt talált. A hatósági kiosztási folyamatban minden támogatható kapacitásslzolgáltatót kiválasztanak verseny nélkül, és az állami hatóságok előre megszabják a kapacitás utáni díjazás szintjét, vagy erről a hatóságok és a kapacitásslzolgáltatók kétoldalú tárgyalásokat folytatnak. A versenyalapú kiosztási folyamat lehetővé teszi, hogy a potenciális kapacitásslzolgáltatók versenyezzenek a kapacitás szükséges szintjének biztosításáért, így a kapacitás utáni díjazás szintjét a piaci erők révén határozza meg.

A hatósági kiosztási folyamatok valószínűleg nem derítenek fényt a kapacitás valódi értékére, és ezért valószínűleg nem költséghatékonyak, mivel fennáll a veszélye a túl sok vagy túl kevés kapacitás biztosításának. A versenyfolyamat hiánya miatt nem használják ki a lehetőséget, hogy a fogyasztók számára nagyobb értéket kínáljanak. Spanyolországban például a megszakíthatósági szolgáltatás költsége közel felére csökkent azután, hogy bevezették a kompetitív árverést. A versenyalapú kiosztási folyamatok elvben jobb eszközt kínálnak, olyan támogathatósági szabályokkal kombinálva, amelyek biztosítják a szükséges kapacitás biztosítására képes összes lehetséges szolgáltató közötti versenyt.

A hatósági és a versenyalapú folyamatok mostanáig egyformán gyakoriak voltak a vizsgálatban szereplő 11 tagállamban, de a tagállamok által tervezett új vagy átdolgozott mechanizmusok egyre gyakrabban tartalmaznak kompetitív ajánlattételi folyamatokat. Írországban és Olaszországban például azt tervezik, hogy a hatósági kiosztási folyamatokat kompetitív árverésekkel váltják fel.

6.3. Kapacitástermék – mit kell tenniük a kapacitásslzolgáltatóknak?

Minden kapacitásmechanizmus tartalmaz bizonyos kötelezettségeket, amelyeket a kapacitásslzolgáltatóknak teljesíteniük kell, az erőmű építésére és üzemeltetésére vonatkozó kötelezettségtől kezdve a hálózatüzemeltető utasításainak teljesítésével (pl. a villamos energia termelésével) kapcsolatos kötelezettségeken át az ennél összetettebb kötelezettségekig (pl.

pénzügyi visszafizetést előíró megbízhatósági opciók, ha a referenciaár meghaladja a kötési árfolyamot).

Számos különböző szabály van arra is, hogy mi történik, ha a kapacitásslétszolgáltató nem tesz eleget a kötelezettségeinek (büntetések). Egyes mechanizmusok egyszerűen kizárják a kapacitásslétszolgáltatót a jövőbeli díjakból, de a többségük előírja, hogy vissza kell térítenie az addigi díjakat vagy további büntetést kell fizetnie.

Az ágazati vizsgálat azt állapította meg, hogy ahol a kötelezettségek korlátozottak és a teljesítés elmaradása esetén alacsony a büntetés, az üzemek nincsenek kellően ösztönözve a megbízhatóságra. Szűkösség esetén mind a kapacitásmechanizmusba épített büntetések, mind a szűkös időszakban érvényes villamosenergia-árak jelzéseket adnak a termelésre vagy a keresletcsökkentésre. Az energia belső piacán ugyanakkor csak a villamosenergia-árak adnak jelzést a behozatalra. A határokon átnyúló kereskedelem torzulásainak elkerülése érdekében a tagállamoknak ezért ügyelniük kell arra, hogy a villamosenergia-ár jelzéseket ne váltsák fel kapacitásmechanizmusba épített büntetésekkel.

Azt is megállapították, hogy a keresletoldali válaszingykedéseket tartalmazó mechanizmusok általában más kötelezettségeket rónak a keresletoldali válaszingykedések szolgáltatóira, mint a villamosenergia-termelőkre. A termelésre és a keresletoldali válaszingykedésre alkalmazott kötelezettségek és büntetések között némi differenciálás indokolt lehet, legalábbis rövid távon, hogy lehetővé tegye a keresletoldali válaszingykedés fejlődését, amely hosszabb távon jobban reagál a piac mögöttes hiányosságaira, mint a kapacitásmechanizmusok.

6.4. A kereskedelmi és versenytorzulások minimálisra csökkentése a megfelelő szerkezettel

A kapacitásmechanizmusokban megvan a lehetőség arra, hogy versenytorzulást okozzanak a villamosenergia-piacon a mechanizmust létrehozó tagállamon belül és a határain túl is. Az ágazati vizsgálat azonban azt állapította meg, hogy ezeket a torzulásokat nagyrészt kezelni lehet azzal, ha magában a kapacitásmechanizmusban biztosítják a nagyfokú versenyt.

Először is, a koncentrált villamosenergia-piacokon a kapacitásmechanizmusok versenytorzulást okozhatnak a mechanizmust létrehozó tagállam villamosenergia-piacán. Ez történik akkor, ha a kapacitásmechanizmusból származó bevételek alapvetően az inkumbens (már bent lévő) szereplők tulajdonát képező, meglévő kapacitásoknak jutnak. Ez akadályozza a versenytársak piacra lépését, és állandósítja a villamosenergia-piac koncentrációját. A kapacitásslétszolgáltatók kiválasztására irányuló nyílt, kompetitív folyamat, ahol minden technológia új belépői versenybe szállhatnak a meglévő kapacitásslétszolgáltatókkal, sokat segít az ilyen versenytorzulások visszaszorításában. További biztosítékokra (pl. a tanúsítványok átlátható és szervezett kereskedelme) is szükség lehet ahhoz, hogy az új belépők egyenlő eséllyel indulhassanak, különösen a decentralizált rendszerekben. Bizonyos körülmények között viszont előfordulhat, hogy a kapacitásmechanizmusokat az új belépés megkönnyítésére használják, pl. hosszú távú szerződéseket kínálnak az új kapacitásnak, vagy díjaznak az ajánlatok közötti versenyt.

Másodszor, a kapacitásmechanizmusok határokon átnyúló torzulásokat okoznak egyrészt azzal, hogy módosítják a villamosenergia-kereskedelemre adott jelzéseket, másrészt hogy

befolyásolják a belföldi és külföldi kapacitásba és összekapcsolódásba való befektetésre serkentő ösztönzőket.

Tekintettel arra, hogy a villamosenergia-árak milyen fontos jelzést adnak az energia belső piacán folytatott villamosenergia-behozatal és -kivitel eredményességéhez, a kapacitásmechanizmusokat úgy kell kialakítani, hogy a szűkös időkben magas villamosenergia-árakkal párhuzamosan működjenek. Ha egy tagállam úgy dönt, hogy a villamosenergia-árakra támaszkodik, ezzel a kellő időben vonzó behozatali célpont lehet, ugyanakkor erős ösztönzést ad a megbízhatóságra is. A szűkös időkre érvényes villamosenergia-árakat lehetővé tevő reformok és a szűkös időkre érvényes villamosenergia-árakkal párhuzamosan működő kapacitástermék-szerkezet ezért kulcsfontosságú a kereskedelmi torzulások elkerüléséhez³².

A szűkös időkben a kereskedelemre gyakorolt hatás mellett a piac egészére kiterjedő kapacitásmechanizmusok általában véve visszafogják majd a villamosenergia-árakat, mivel a kapacitásslégtartók most a jövedelmük egy részét a kapacitásmechanizmusból szerzik a villamosenergia-piac helyett. Ha a kapacitásbevitel csak a belföldi kapacitásslégtartók számára elérhető, ez a tompító hatás torzulást okoz a belföldi kapacitásbefektetések javára a más országokban való kapacitással vagy az összekapcsolódással szemben, amelyek szintén az ellátás biztonságát szolgálják. A belső energiapiacra működő hatékony jelzések biztosítása és az akadályok elkerülése érdekében ezért alapvető fontosságú a határokon átnyúló részvétel a piac egészére kiterjedő mechanizmusokban.

Az ágazati vizsgálat azt igazolja, hogy a kapacitásmechanizmusoknak a potenciális kapacitásslégtartók minden típusa előtt nyitva kell állniuk, és kompetitív árképzési folyamatot kell tartalmazniuk, hogy a verseny minimálisra szorítsa vissza a kapacitásért fizetett árat. A kapacitásslégtartók közötti versenynek a lehető legnagyobbnak kell lennie, és külön figyelmet kell fordítani az új belépőkre.

A kapacitásmechanizmusoknak ösztönzőket kell biztosítaniuk a megbízhatóság érdekében, és úgy kell felépülniük, hogy párhuzamosan működjenek a szűkös időkre érvényes villamosenergia-árakkal, hogy el lehessen kerülni az elfogadhatatlan kereskedelmi torzulásokat és a belföldi többletkapacitást.

A piac egészére kiterjedő kapacitásmechanizmusoknak nyitottnak kell lenniük a kifejezett határokon átnyúló részvétel előtt, hogy ösztönzést adjanak az összekapcsolódásra fordított további befektetéseknek, és csökkentsék az EU ellátásbiztonságának hosszú távú költségeit.

³² A megbízhatóság opció kapacitástermék különösen értékes lehet ennek eléréséhez, mert érintetlenül hagyja a piaci jelzéseket, és ha bevezetik a szűkös időkre érvényes árképzést, nem igényli külön büntetés alkalmazását a kapacitásmechanizmuson keresztül, a teljesítés elmaradásának esetére.

7. Következtetések és a következő lépések

Tekintettel az uniós villamosenergia-piacokon folyó fejleményekre és reformokra, a Bizottság továbbra is gondosan figyelemmel fogja kísérni a kapacitásmechanizmusok alakulását, és a kialakuló gyakorlat fényében tovább finomítja az ebben a záró jelentésben és mellékleteiben megfogalmazott útmutatásokat. Az ágazati vizsgálat alapján nyolc átfogó következtetést lehet levonni³³.

Az első, hogy mára nyilvánvalóvá vált, hogy az EU egészében meglévő jelenlegi többletkapacitás ellenére általános az aggodalom amiatt, hogy a jövőben elégtelen termelőkapacitás marad a piacon, vagy időben előrejön, hogy biztosítsa a megfelelő ellátásbiztonságot.

A második, hogy a villamosenergia-piac reformja elengedhetetlen, mivel ennek segítségével lehet kezelni az elégtelen ellátási biztonság miatti aggályokat. A tagállamok többségének azonban még megfelelő reformokat kell végrehajtania. A Bizottság piacszerkezeti kezdeményezése ezért több reformot javasol az uniós villamosenergia-piac működésének javítása érdekében, és a Bizottság elő fogja írni a tagállamoknak, hogy a kapacitásmechanizmusok bármelyikének tervezett bevezetése mellett reformokat hajtsanak végre.

A harmadik, hogy még ha egy megreformált piacon elvben meg is van a lehetőség a biztonságos ellátás biztosítására, megmaradhat a bizonytalanság azzal kapcsolatban, hogy az egyre ingadozóbb piaci ár és a ritka szűkös helyzetek vezérelhetik-e a hosszú távú beruházási döntéseket. Néhány tagállam ezért úgy döntött, hogy kapacitásmechanizmusokat vezet be, hogy biztosítsa a villamosenergia-ellátás biztonságát. Ezek a mechanizmusok állami támogatással járnak, ezért az állami támogatásra vonatkozó szabályok szerint ezeket be kell jelenteni az Európai Bizottságnak. Ezeket a mechanizmusokat akkor hagyják jóvá, ha a tagállamok igazolni tudják ezek szükségességét, és ha az általuk keltett versenytorzulásokat a belső piacra és az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangban minimálisra csökkentik, figyelembe véve az ágazati vizsgálatnak ebben a közleményben összefoglalt eredményeit.

A negyedik, hogy a gazdasági megbízhatóság jól meghatározott mércéjéhez viszonyító szigorú megfelelőségértékelés döntő fontosságú az ellátásbiztonságot fenyegető veszélyek felismeréséhez és az esetleges kapacitásmechanizmus szükséges méretének meghatározásához. Az ilyen szigorú értékelés jelentősen csökkenti a túlzott mértékű beszerzés kockázatát, és segít határt szabni a kapacitásmechanizmusok által okozott versenytorzulásoknak. A megfelelőségértékelés uniós harmonizálásának folytatásával javul az

³³ Ezek a következtetések mindenekelőtt azzal foglalkoznak, hogy a kapacitásmechanizmusok különböző típusai mennyire képesek a leginkább költséghatékony és a piacot legkevésbé torzító módon kezelni a villamosenergia-ellátás biztonságának problémáit. A kapacitásmechanizmusok azonban hatással lehetnek a termelés szerkezetére is, ezért a dekarbonizáció ösztönzésére irányuló szakpolitikai eszközökkel is kölcsönhatásban állnak. Mint azt az energetikai és környezetvédelmi támogatásra vonatkozó iránymutatások (220) bekezdése és (233) bekezdésének e) pontja elismeri, a kapacitásmechanizmusok szerkezetének figyelembe kell vennie ezeket a hatásokat ahhoz, hogy hozzájáruljon az uniós energiapolitika átfogó koherenciájához a villamosenergia-piacokon.

átláthatóság, és növekszik az ilyen értékelések eredményével szembeni bizalom. A Bizottság piacszerkezeti kezdeményezése ezért egy kibővített, az EU egészére vonatkozó megfelelőségértékelési módszertan kidolgozását javasolja, és azt ajánlja, hogy az éves megfelelőségértékeléseket a villamosenergia-piaci átvitelrendszer-üzemeltetők európai hálózata végezze.

Az ötödik, hogy a kapacitásmechanizmusok választott típusának foglalkoznia kell a felismert problémával:

- Ha egy tagállam hosszú távú kockázatként felismeri, hogy nem lesz elegendő befektetés, valószínűleg a piac egészére kiterjedő kapacitásmechanizmusok (az Egyesült Királyságban és Franciaországban bevezetettekhez és az Írországban és Olaszországban tervezettekhez hasonlóan) jelentik a legalkalmasabb beavatkozási módot. Piaci reformokkal kell korlátozni a kapacitásmechanizmuson keresztül szükséges állami támogatást is.
- Ha egy tagállam átmeneti kockázatot észlel, a beavatkozás legalkalmasabb módja valószínűleg a stratégiai tartalék, mivel ez olyan helyzetek kezelésére szolgál, amikor a piac hosszabb távon megteremti az ellátás biztonságát, de rövid vagy középtávon még felmerülnek a kapacitással kapcsolatos aggályok. A stratégiai tartalékokat csak vészhelyzetben kellene felhasználni. Ezeket kívül kell tartani a piacon, hogy minimálisra lehessen csökkenteni a napi működést torzító hatásukat. A stratégiai tartalékoknak a piaci reformokat kísérő átmeneti intézkedéseknek kell lenniük, és ezeket a reformok hatálybalépésekor rögtön ki kell vezetni.
- Ha egy tagállamban a helyi termelés megfelelőségével kapcsolatos kérdés merül fel, a mechanizmus megválasztása az adott piaci körülményektől függ. A helyi problémát hosszú távon azonban jobb hálózati kapcsolódásokkal vagy alkalmasabb ajánlattételi övezetekkel kell megoldani, amelyek a helyi kereslet és kínálat egyensúlyát tükröző helyi villamosenergia-árakat vezetnek be.
- Ha egy tagállam aggályosnak találja a rugalmas keresleti oldal elégtelen fejlődését, megfelelő megoldás lehet a megszakíthatósági rendszer, noha ügyelni kell annak elkerülésére, hogy az az energiaintenzív iparágakat támogató rendszerré alakuljon át.
- A választott mechanizmusra való tekintet nélkül rendszeres felülvizsgálattal kell ellenőrizni, hogy szükség van-e még a kapacitásmechanizmusra.
- A hatósági kapacitáskifizetések a tagállamot érintő konkrét problémától függetlenül valószínűleg nem alkalmasak, mert a versenyfolyamat hiánya azt jelenti, hogy nagy a veszélye annak, hogy nem sikerül elérni a kapacitásra vonatkozó célkitűzést, vagy túlzott lesz a kompenzáció.

A hatodik, hogy a kapacitásmechanizmusoknak a potenciális kapacitásslégtartók minden típusa előtt nyitva kell állniuk. Ez a versenyalapú árképzési folyamattal kombinálva biztosítja, hogy a verseny minimálisra csökkentse a kapacitásért fizetett árat. Az egyedüli kivételt a keresleti válaszüntézkedésre szolgáló mechanizmusok jelentik – tekintettel a mögöttes piaci hiányosságok kezelésére való sajátos képességeikre –, illetve a stratégiai tartalékok, amelyek nem ösztönözhetik az új termelőkapacitást, hogy minimálisra csökkentsék a piaci torzulásokat.

A hetedik, hogy a piac egészére kiterjedő kapacitásmechanizmusoknak nyitottnak kell lenniük a kifejezett határokon átnyúló részvétel előtt, hogy minimálisra csökkentsék a határokon átnyúló kereskedelmi és versenytorzulásokat, ösztönzést adjanak az összekapcsolódásra fordított további befektetéseknek és csökkentsék az európai ellátásbiztonság hosszú távú költségeit.

Végezetül, az ágazati vizsgálat megmutatta, hogy a meglévő kapacitásmechanizmusok közül többnek olyan a kialakítása, hogy nem foglalkozik a versennyel kapcsolatos aggályok mindegyikével. A Bizottság a tagállamokkal együtt fog dolgozni azon, hogy fokozatosan a meglévő kapacitásmechanizmusok mindegyikét összhangba hozza az állami támogatásra vonatkozó szabályokkal, szem előtt tartva az ágazati vizsgálat következtetéseit. Ez segít növelni a kapacitásslátszóltatók és más gazdasági szereplők biztonszágerzetét, egyben biztosítéka annak, hogy a befektetők a helyes jelzéseket kapják.