

Bruxelles, 30.11.2016
COM(2016) 752 final

RAPORT AL COMISIEI

**Raport final privind ancheta sectorială referitoare la mecanismele de asigurare a
capacității**

{SWD(2016) 385 final}

RAPORT AL COMISIEI

Raport final privind ancheta sectorială referitoare la mecanismele de asigurare a capacității

1. Introducere

Strategia Europei privind uniunea energetică vizează asigurarea unei aprovizionări cu energie sigură, nepoluantă și la prețuri accesibile pentru consumatorii europeni¹. În pofida unor progrese importante realizate în direcția acestor obiective, securitatea aprovizionării cu energie electrică reprezintă o preocupare tot mai pronunțată într-un număr tot mai mare de state membre. Pentru a preveni un eventual deficit de energie electrică, statele membre au instituit sau intenționează să instituie diferite tipuri de mecanisme de asigurare a capacității. Aceste mecanisme ar trebui să remunereze producătorii de energie electrică și alți furnizori de capacitate, cum ar fi operatorii de răspuns la cerere, pentru faptul de a fi disponibili în caz de necesitate.

Sprijinul public acordat furnizorilor de capacitate riscă să creeze denaturări ale concurenței pe piața de energie electrică și, în principiu, constituie ajutor de stat. Adeseori, mecanismele de asigurare a capacității oferă subvenții doar furnizorilor de capacitate naționali, ignorând valoarea importurilor și distorsionând semnalele în materie de investiții. Acest lucru înseamnă că multe dintre avantajele unei piețe deschise și bine conectate în domeniul energiei sunt pierdute, iar costurile pentru consumatori au crescut. De asemenea, aceste mecanisme favorizează uneori anumite tehnologii sau anumiți actori de pe piață, fără o justificare obiectivă, sau îi împiedică pe noii operatori competitivi să devină activi pe piața de energie electrică. Acest lucru denaturează concurența, riscă să pună în pericol obiectivele în materie de decarbonizare și crește prețul aferent securității aprovizionării. De aceea, la 29 aprilie 2015, Comisia a lansat o anchetă în sectorul ajutoarelor de stat pentru a obține informații referitoare la necesitatea, concepția și impactul de piață al mecanismelor de asigurare a capacității.

Prezentul raport final arată principalele constatări ale anchetei, cu detalii suplimentare în raportul anexat². Acesta oferă o perspectivă asupra contextului în care mecanismele de asigurare a capacității implică un ajutor de stat și a modului în care Comisia va evalua acest tip de mecanisme în raport cu normele privind ajutoarele de stat³⁴. La aplicarea acestor norme,

¹ Comunicarea Comisiei intitulată „O strategie-cadru pentru o uniune energetică rezilientă cu o politică prospectivă în domeniul schimbărilor climatice”, 25 februarie 2015, COM(2015)80.

² Document de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Raportul final privind ancheta sectorială referitoare la mecanismele de asigurare a capacității, 30 noiembrie 2016, SWD(2016)385.

³ Orientările privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020 („EEAG”) (2014/C 200/01) conțin norme specifice pentru evaluarea mecanismelor de asigurare a capacității din perspectiva dreptului concurenței.

⁴ De reținut faptul că respectivele concluzii ale anchetei sectoriale sunt constatări generale care nu înlocuiesc necesitatea unei evaluări de la caz la caz a vreunei măsuri individuale de ajutor de stat.

Comisia urmărește să se asigure că statele membre instituie mecanisme de asigurare a capacității numai atunci când este necesar și de așa manieră încât piața internă a energiei să nu fie divizată în piețe naționale, în detrimentul consumatorilor și, eventual, al obiectivelor climatice.

Pe parcursul anchetei sectoriale, serviciile Comisiei s-au concentrat pe piețele de energie electrică din unsprezece state membre care deja au instituit sau intenționează să instituie mecanisme de asigurare a capacității⁵. Serviciile Comisiei au adunat un volum mare de informații de la statele membre, de la autoritățile de reglementare a energiei, de la asociațiile și operatorii de pe piață, de la reuniuni și prin intermediul a două seturi de chestionare adresate unui număr de peste 200 de părți interesate. La 13 aprilie 2016, Comisia a publicat pentru consultare publică un raport intermediar privind ancheta sectorială⁶. Prezentul raport a luat în considerare cele 114 răspunsuri primite cu privire la raportul intermediar⁷.

Acest raport, împreună cu anexele sale, este prezentat împreună cu un pachet de propuneri legislative, în cadrul acțiunilor care vizează realizarea uniunii energetice a UE, axate pe o politică prospectivă în domeniul schimbărilor climatice. Pachetul include propuneri legislative de îmbunătățire a concepției și a funcționării piețelor de energie electrică din UE („Inițiativa privind organizarea pieței”), cu propuneri de îmbunătățire a politicilor naționale privind adecvarea producției care să se bazeze pe rezultatele anchetei sectoriale, care ar trebui să reducă în timp necesitatea existenței unor mecanisme de asigurare a capacității și să garanteze securitatea aprovizionării⁸.

2. Preocupări legate de securitatea aprovizionării

2.1. Există în prezent o problemă de securitate a aprovizionării cu energie electrică în UE?

De la începutul crizei economice și financiare din 2008, cererea de energie electrică la nivelul UE a scăzut. În aceeași perioadă, capacitatea totală instalată de generare a energiei a continuat să scadă⁹. Ca urmare, marjele de capacitate¹⁰ s-au extins¹¹, iar din 2010 creșterile de prețuri pe

⁵ Belgia, Croația, Danemarca, Franța, Germania, Irlanda, Italia, Polonia, Portugalia, Spania și Suedia.

⁶ C(2016) 2017 și SWD(2016)119.

⁷ O prezentare generală a răspunsurilor din cadrul consultării publice este anexată la raportul (documentul de lucru al serviciilor Comisiei) care însoțește prezenta comunicare.

⁸ Pachetul include revizuirii ale Regulamentelor (CE) nr. 713/2009 și 714/2009, precum și ale Directivei 2009/72/CE. În plus, pachetul include o propunere referitoare la un nou regulament privind pregătirea pentru situații de risc în sectorul energiei electrice și de abrogare a Directivei 2005/89/CE.

⁹ Această diferență se datorează în principal deciziilor în materie de investiții adoptate înainte de începerea crizei. Deși capacitatea totală instalată a crescut într-o măsură diferită în fiecare dintre cele 11 state membre care fac obiectul anchetei sectoriale, aceasta a crescut în UE în ansamblul său cu peste 30 % începând din anul 2000.

¹⁰ O marjă de capacitate este calculată în mod obișnuit ca fiind diferența dintre capacitatea instalată și vârful (sau media) cererii. Capacitatea instalată poate fi redusă în funcție de disponibilitatea sa preconizată de a oferi un indicator mai bun al marjei de capacitate așteptate.

¹¹ ENTSO-E a estimat că marja dintre cantitatea de energie electrică necesară la orele de vârf și energia electrică care poate fi produsă cu capacitatea de producție disponibilă este de 13 % pentru UE în ansamblul său („ENTSO-E: 2015 Scenario Outlook & Adequacy Forecast”, disponibil la adresa

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

piețele energiei electrice au fost mai rare¹². Ancheta sectorială a confirmat faptul că deficitul de capacitate, din cauza cărora apăreau întreruperi ale furnizării de energie electrică la nivelul consumatorilor ca urmare a producției insuficiente de energie electrică, au fost extrem de rare în ultimii cinci ani¹³. Cu alte cuvinte, UE în ansamblul său se află în prezent într-o situație de supracapacitate.

Cu toate acestea, situația variază de la un stat membru la altul. Unele state membre par să se confrunte cu reale provocări în materie de securitate a aprovizionării, care variază ca amploare și ca durată și există probleme specifice în ceea ce privește securitatea locală a aprovizionării care afectează anumite zone din unele state membre. Mai mult, un număr considerabil de centrale electrice existente vor fi treptat scoase din funcțiune în anii următori. Unele centrale electrice se apropie de sfârșitul duratei de viață funcționale, unele nu pot îndeplini noile norme de mediu și de emisii, în timp ce altele vor fi treptat scoase din uz ca urmare a opțiunilor de politică energetică la nivel național (de exemplu, eliminarea treptată a energiei nucleare în Germania).

În linii mai generale, sectorul energiei electrice al Europei se confruntă cu o tranziție fără precedent. Liberalizarea pieței și eforturile de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră au schimbat profund modul în care este produsă, comercializată și consumată energia electrică. Producerea de energie electrică din surse regenerabile cunoaște o creștere rapidă. Acest lucru a generat prețuri angro mai mici la energie electrică, dar a redus și utilizarea de tehnologii de producție convenționale, cum ar fi cărbunele și gazul, deoarece energia regenerabilă presupune, în general, costuri de funcționare mai scăzute. Cererea în scădere, prețurile mai mici și ratele de utilizare mai scăzute, toate au diminuat rentabilitatea producerii de energie electrică convențională. Simultan, tehnologiile convenționale flexibile continuă să joace un rol foarte important: ponderea tot mai mare a surselor de energie regenerabile, precum energia eoliană și energia solară¹⁴, a căror producție variază în funcție de condițiile meteorologice și de la zi la noapte, necesită sisteme energetice flexibile, inclusiv o capacitate de rezervă fiabilă, care să poată lua forma producției convenționale, a răspunsului la cerere sau a stocării, astfel încât să se asigure securitatea aprovizionării în orice moment.

Statele membre sunt preocupate de faptul că actuala capacitate de producție a energiei electrice, plus investițiile preconizate a fi efectuate în noi capacități, ar putea fi insuficiente pentru a menține securitatea aprovizionării în viitor. Dacă nivelurile actuale scăzute de rentabilitate a capacității de producție tradiționale reflectă doar capacitatea excedentară prezentă, ar putea să existe puține motive de îngrijorare cu privire la adecvarea capacităților viitoare. Cu toate acestea, în cazul în care rentabilitatea scăzută este și rezultatul unor disfuncționalități la nivelul pieței sau al normelor, stimulentele în favoarea investițiilor se pot

¹² Cifrele publicate de ACER arată o scădere a frecvenței creșterilor de preț pe piețele de energie electrică din UE începând cu anul 2010 (Raportul anual ACER privind rezultatele monitorizării pieței interne a energiei electrice în 2015, disponibil la adresa:

http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Market%20Monitoring%20Report%202015%20-%20ELECTRICITY.pdf).

¹³ Singura excepție majoră a fost Polonia, unde valul de căldură din august 2015 a condus la întreruperi forțate a activității uzinelor.

¹⁴ Energia eoliană și solară a reprezentat 11 % din producția de energie electrică a UE28 în 2014 (Eurostat), dar în unele state membre aceasta a asigurat, în anumite ore, aproape întreaga producție, iar în alte ore nu a produs nimic.

dovedi insuficiente pentru menținerea unui nivel adecvat de capacitate pe termen mediu și lung.

2.2. De ce investițiile ar putea fi insuficiente pentru a asigura securitatea aprovizionării în viitor

Operatorii economici decid dacă mențin capacitatea actuală sau investesc în noi capacități, pe baza veniturilor preconizate.

Pentru a se verifica dacă piețele analizate sunt în măsură să declanșeze investiții suficiente în capacitate necesare pentru a satisface cererea viitoare, ancheta sectorială a analizat dacă există deficiențe de reglementare și/sau pe piață care împiedică investițiile. Ancheta a identificat mai multe disfuncționalități ale pieței care ar putea împiedica piețele de energie electrică să genereze investiții suficiente pentru a asigura securitatea aprovizionării. În special, ancheta sectorială a ajuns la concluzia că, pentru a funcționa eficient, piețele de energie electrică depind de o creștere suficientă a prețurilor în perioadele în care oferta se află în strânsă legătură cu cererea. Profiturile generate de prețurile ridicate în aceste perioade „de deficit” reprezintă un stimulent important pentru investiții, în special în ceea ce privește tehnologiile flexibile care operează rar și care, prin urmare, trebuie să își recupereze costurile de investiții în timpul orelor de funcționare, relativ puține.

În practică, mai mulți factori limitează capacitatea piețelor de energie electrică de a oferi prețuri ridicate în perioadele de deficit. În primul rând, există un număr redus de consumatori de energie electrică individuali care sunt în măsură să răspundă în timp real la variațiile de preț și să reducă consumul propriu în timpul orelor de vârf, atunci când prețurile sunt ridicate. În lipsa unei cereri receptive la prețuri, normele puse în aplicare de către autoritățile naționale pentru a echilibra cererea și oferta includ adesea plafoane tarifare reglementate scăzute, care nu reflectă dorința clienților de a plăti pentru bunuri sigure și care, prin urmare, au ca rezultat prețuri care nu reflectă valoarea reală aferentă resurselor suplimentare adecvate¹⁵.

În al doilea rând, chiar și în absența unor plafoane tarifare explicite, normele de gestionare a piețelor de echilibrare, în care producția și cererea de energie electrică trebuie corelate în timp real de către operatorii de rețea și unde este stabilit prețul final al energiei electrice pentru fiecare oră, în practică plafonează prețul pe piețele la termen¹⁶.

În al treilea rând, o delimitare corectă a zonelor de ofertare¹⁷ este esențială pentru asigurarea semnalelor de localizare adecvate pentru investiții în producție și transport. Atunci când prețurile sunt stabilite într-o zonă de ofertare întinsă, fără a ține cont de limitările sistemului de transport, sunt necesare măsuri de „redispecerizare” în afara pieței pentru a opri o anumită activitate de producție și a o porni în altă parte (la un cost suplimentar) în zona întinsă, pentru a echilibra rețeaua. Această redispecerizare în afara pieței subminează semnalele de investiții

¹⁵ Plafoanele tarifare eficiente ar trebui să reflecte, în principiu, disponibilitatea medie a consumatorilor de a plăti pentru a nu fi deconectați atunci când survine un deficit, așa-numita valoare a sarcinii pierdute (VOLL).

¹⁶ De exemplu, dacă sunt prea mici, penalizările pentru dezechilibre cauzate în momentul livrării pot acționa ca un plafon tarifar implicit pe piețele pentru ziua următoare și alte piețe la termen, deoarece operatorii pot prefera să achite penalitatea decât să plătească prețuri ridicate.

¹⁷ Zonele de ofertare sunt definite ca zone de prețuri uniforme, adică zone în care toate cererile și ofertele se stabilesc concomitent și la același preț.

și denaturează prețurile la energia electrică - creând subvenții ascunse pentru unii consumatori și suprataxe pentru alții¹⁸. Această denaturare a prețurilor subminează comerțul transfrontalier și reduce stimulentele pentru investiții în capacități mai mari de interconectare între statele membre. Ancheta sectorială a arătat că actuala configurație a zonelor de ofertare din UE creează probleme semnificative pentru funcționarea și dezvoltarea unei piețe interne eficiente a energiei.

În cele din urmă, chiar și dacă tarifarea în condiții de deficit este permisă, iar zonele de ofertare sunt corect delimitate, participanții de pe piață încă ar putea ezita să investească în noi capacități din cauza incertitudinii considerabile cu privire la evoluția viitoare a pieței, cum ar fi impactul asupra propriilor investiții al cotei de piață în creștere a acestora în domeniul energiei regenerabile și, potențial, volatilitatea extremă a prețurilor.

3. Reformarea pieței de energie electrică

Ancheta sectorială a identificat o serie de reforme de piață care ar putea reduce preocupările cu privire la securitatea aprovizionării sau chiar ar elimina întrutotul necesitatea unor mecanisme de asigurare a capacității. Prin urmare, statele membre ar trebui să pună în aplicare aceste reforme înaintea sau în timpul introducerii unui astfel de mecanism.

Prețurile care reflectă valoarea reală a energiei electrice pot oferi semnale în favoarea noi investiții în capacități fiabile și flexibile necesare asigurării aprovizionării cu energie electrică. Eliminarea plafoanelor excesiv de scăzute ale prețurilor și, în schimb, lăsarea prețurilor să crească pentru a reflecta disponibilitatea consumatorilor de a plăti, constituie, prin urmare, o reformă esențială a pieței. Normele pieței de echilibrare ar trebui îmbunătățite, astfel încât costurile suportate de operatorii de rețele pentru a menține sistemul în echilibru să se reflecte pe deplin în prețurile de dezechilibru plătite de participanții de pe piață, care sunt „dezechilibrate”¹⁹. Toți participanții de pe piață ar trebui să aibă stimulentele și posibilitatea de a sprijini echilibrul sistemului asigurându-se că producția lor reală măsurată sau consumul lor real măsurat de energie electrică se corelează cu energia electrică pe care au contractat-o pentru a o cumpăra sau vinde pe piețele la termen²⁰.

¹⁸ De exemplu, dacă cererea este prea ridicată și producția insuficientă într-o anumită parte din zona de ofertare extinsă, precum și o capacitate de transport insuficientă care să conecteze partea respectivă de restul zonei, atunci prețurile în acea parte vor fi prea mici în comparație cu costurile reale aferente producerii de energie electrică pentru consum în partea respectivă. Pentru alte părți izolate din zona de ofertare în care producția este bogată în comparație cu cererea, prețurile vor fi prea mari. Astfel, consumatorii dintr-o parte a zonei de ofertare îi subvenționează pe cei din altă parte, iar prețurile de piață rămân distorsionate, astfel că piețele nu reușesc să trimită semnale de investiții în locațiile potrivite.

¹⁹ Producătorii care generează mai puțin decât au promis, sau comercianții cu amănuntul care utilizează mai multă energie decât au promis, contribuie la dezechilibrul total al sistemului și, prin urmare, trebuie să plătească prețuri de dezechilibru. Propunerile Inițiativei privind organizarea pieței conțin anumite excepții de la acest principiu general (a se vedea articolul 4 din propunerea de regulament privind energia electrică).

²⁰ În cazul în care eliminarea plafoanelor tarifare nu conduce la apariția dorită a prețurilor de deficit, unii operatori de pe piața de energie electrică au introdus o tarifare administrativă de deficit. Aceasta este o intervenție de reglementare prin care se aplică în mod automat o majorare de preț la prețul de piață pe măsură ce crește probabilitatea nesatisfacerii cererii. În acest mod, pe măsură ce marjele de capacitate se contractă, prețurile la energie electrică vor fi stabilite automat la un nivel care să reflecte riscul de deficit, oferind stimulente puternice participanților de pe piață pentru a produce energie (sau pentru a reduce cererea), atunci când sistemul are cea mai mare nevoie de energie electrică. Exemple de tarifare administrativă de deficit se

Statele membre ar putea fi preocupate de faptul că eliminarea plafoanelor tarifare și majorarea prețurilor maxime cu ridicata vor afecta prețurile de vânzare cu amănuntul. Ancheta sectorială a evidențiat că astfel de riscuri pot fi gestionate de piață în sine, de exemplu prin introducerea de produse de acoperire a riscului, care permit furnizorilor și consumatorilor finali să se protejeze împotriva creșterii prețului, inclusiv pe termen mai lung, prin intermediul contractelor pe termen lung de garantare a cumpărării²¹. Această operațiune de acoperire pe termen mai lung împotriva riscurilor poate contribui totodată la încurajarea investițiilor din partea producătorilor de energie, prin faptul că are loc o convertire a prețurilor de deficit potențial nesigure într-un flux de venituri regulate certe.

Mai mult, autoritățile de reglementare pot fi reticente în a permite majorarea prețurilor cu ridicata, fie de teama unui abuz de putere pe piață, fie din cauza îngrijorărilor că acestea vor avea drept rezultat prețuri cu amănuntul mai mari pentru gospodării și industrie. Riscul de abuz de putere pe piață corelat cu prețuri mai volatile poate fi atenuat, prin extinderea participării pe piață și intensificarea concurenței, precum și prin îmbunătățirea transparenței, a disponibilității datelor și a mijloacelor monitorizare a pieței²².

O a doua reformă importantă a pieței se referă la participarea pe piață a operatorilor de răspuns la cerere. Creșterea capacității de răspuns al cererii, în timp real, la evoluția prețurilor este de o importanță crucială, deoarece se pot aplatiza vârfurile de cerere și, astfel, se poate reduce nevoia de capacități de producție suplimentare. Cu toate acestea, operatorii de răspuns la cerere se confruntă în continuare cu obstacole mari în calea participării pe piață, iar cadrul juridic este fragmentat la nivelul UE. În timp ce, pe unele piețe, operatorii de răspuns la cerere nu sunt autorizați să participe, în cazul altor piețe regimul tarifar al rețelei sau absența unor norme tehnice fac neatractivă sau chiar imposibilă participarea activă pe piață a consumatorilor.

În cele din urmă, ancheta sectorială demonstrează că delimitarea zonelor de ofertare ar trebui să fie examinată și revizuită, astfel încât să poată fi stabilite prețuri locale adecvate de natură să stimuleze investițiile în capacități în acele locuri în care lipsesc, precum și în infrastructura de transport necesară distribuției energiei electrice de la producători la consumatori.

Inițiativa privind organizarea pieței conține propuneri menite să abordeze toate aceste probleme: dezvoltarea de piețe pe termen scurt, care să răspundă nevoii de creștere a producției de energie solară și eoliană, mai variabile și mai puțin previzibile, elaborarea de norme armonizate pentru participarea operatorilor de răspuns la cerere, standardizarea produselor de echilibrare și a normelor pentru furnizarea acestora la nivel transfrontalier - intensificarea concurenței pe piața de echilibrare, precum și îmbunătățirea procesului de definire a zonelor de ofertare.

găsesc în Texas și în „funcția de tarifare de deficit de rezervă” din Regatul Unit. Irlanda introduce în prezent un sistem similar.

²¹ Exemple de astfel de produse pot fi găsite în Australia și au fost introduse în Germania de EEX.

²² Aplicarea normelor antitrust poate preveni, de asemenea, comportamentul anticoncurențial, dar acest lucru nu ar trebui interpretat ca fiind o barieră în sine pentru stabilirea de prețuri ridicate la energie electrică, atât timp cât aceste prețuri reprezintă valoarea energiei electrice în perioade de deficit.

Statele membre care propun mecanisme de asigurare a capacității ar trebui să depună eforturi corespunzătoare pentru a aborda preocupările lor privind adecvarea propriilor resurse prin reforme ale pieței. Cu alte cuvinte, niciun mecanism de asigurare a capacității nu ar trebui să fie un substitut pentru reforme ale pieței.

4. Când se poate implementa un mecanism de asigurare a capacității?

Reformele pieței descrise mai sus pot corecta multe dintre disfuncționalitățile în materie de reglementare și de piață care cauzează deficite de capacitate. Aceste reforme, însă, pot lua timp pentru a fi implementate în totalitate sau ar putea fi insuficiente pentru a rezolva complet problema subiacentă capacității adecvate. Prin urmare, unele state membre au decis să adopte măsuri complementare sub forma unor mecanisme de asigurare a capacității.

Deși mecanismele de asigurare a capacității variază sub aspectul concepției, toate oferă furnizorilor de capacitate venituri suplimentare sub formă de plăți pentru faptul de a pune la dispoziție capacități de energie electrică. Această remunerare ar putea implica un ajutor de stat, care trebuie notificat Comisiei pentru aprobare, în conformitate cu normele UE privind ajutoarele de stat. Comisia ar putea considera că o măsură este un mecanism de asigurare a capacității care face obiectul normelor privind ajutoarele de stat, dacă i) măsura a fost inițiată de și/sau implică guvernul²³, ii) obiectivul său principal este acela de a garanta securitatea aprovizionării cu energie electrică²⁴ și iii) oferă furnizorilor de capacitate o remunerație în plus față de veniturile, dacă există, pe care le primesc din vânzarea energiei electrice.

După notificarea unei măsuri, Comisia evaluează mai întâi, pe baza Orientărilor privind ajutoarele pentru energie și protecția mediului, dacă este necesar să abordeze o problemă bine-definită de securitate a aprovizionării, problemă pe care piața nu o poate rezolva de la sine. Statele membre pot demonstra acest lucru prin furnizarea de dovezi concrete că este puțin probabil ca piața să obțină nivelul de securitate al aprovizionării pe care îl consideră adecvat - nivel definit în raport cu un standard de fiabilitate economică bazat pe disponibilitatea consumatorilor de a plăti. Acest lucru include identificarea disfuncționalităților de piață care cauzează problema, prin cuantificarea impactului lor probabil asupra investițiilor și a fiabilității sistemului, precum și prin estimarea dimensiunii decalajului dintre nivelul așteptat și nivelul dorit de securitate a aprovizionării.

Evaluările referitoare la adecvare pe care Comisia le-a revizuit până în prezent oferă, în general, o analiză cuantificată, însă ancheta sectorială arată că rămân multe de făcut pentru a se asigura că introducerea unor mecanisme de asigurare a capacității se bazează pe o evaluare obiectivă și temeinică a caracterului adecvat al sistemului de energie electrică. În cazul unor evaluări ale adecvării insuficient de fiabile, autoritățile ar putea fi obligate să remedieze

²³ Un serviciu pur auxiliar dezvoltat și exploatat în mod autonom de către un OST nu se califică drept mecanism de asigurare a capacității, care este relevant din perspectiva ajutorului de stat.

²⁴ Atunci când un guvern dezvoltă o schemă de sprijin pentru energia din surse regenerabile și acordă subvenții unui operator de parc eolian, este probabil ca obiectivul principal al măsurii să fie decarbonizarea sectorului energetic. În acest caz, deși măsura se adaugă la capacitatea disponibilă pe piață, aceasta nu este considerată mecanism de asigurare a capacității și, prin urmare, va fi evaluată în raport cu normele de sprijin în favoarea surselor regenerabile de energie.

problemele în materie de adecvare pe termen scurt, care prezintă riscul unor intervenții care pot fi costisitoare, care au efect de denaturare sau sporesc incertitudinea pe piață.

În primul rând, abordările și practicile de calculare a adecvării resurselor variază considerabil între statele membre. Deoarece statele membre utilizează metodologii, valori și ipoteze diferite și, din moment ce acestea nu sunt comunicate în mod clar, este dificil să se asigure că rezultatele sunt fiabile și comparabile. Respondenții la ancheta sectorială au insistat ca evaluările adecvării să devină mai comparabile, mai ușor verificabile și mai obiective. Pentru a răspunde acestor preocupări, Inițiativa Comisiei privind organizarea pieței propune introducerea unei evaluări europene a adecvării resurselor, bazată pe o metodă armonizată.

În al doilea rând, sunt necesare îmbunătățiri substanțiale în ceea ce privește abordările statelor membre în materie de standarde de fiabilitate, adică nivelul declarat al securității aprovizionării dorite de către guvern. Un standard de fiabilitate eficient din punct de vedere economic se bazează pe valoarea pe care consumatorii de energie electrică o atribuie securității aprovizionării. Cu alte cuvinte, statele membre ar trebui să efectueze o analiză cost-beneficiu pentru a determina măsura în care este util să ofere stimulente operatorilor de pe piață pentru a atinge un anumit standard de fiabilitate. Cu toate acestea, mai multe state membre nu efectuează o astfel de analiză cost-beneficiu și nu măsoară valoarea pe care consumatorii o atribuie aprovizionării neîntrerupte cu energie electrică. Mai multe state membre care au introdus mecanisme de asigurare a capacității nici măcar nu au definit un standard de fiabilitate. În cazul în care există standarde de fiabilitate, acestea de multe ori nu sunt luate în considerare la conceperea mecanismului de capacitate sau stabilirea dimensiunii sale.

La nivelul UE, Rețeaua europeană a operatorilor de sisteme de transport de energie electrică („ENTSO-E”) dezvoltă o metodologie bazată pe probabilități pentru a evalua situația în materie de adecvare în întreaga Europă. Inițiativa Comisiei privind organizarea pieței propune îmbunătățiri suplimentare pentru evaluarea și dezvoltarea metodelor la nivelul UE de calculare a unor standarde de fiabilitate coerente din punct de vedere economic, care ar trebui să reprezinte baza oricărei decizii de implementare a unui mecanism de asigurare a capacității²⁵. De asemenea, ea are în vedere ca statele membre care aplică acest mecanism de asigurare a capacității să introducă un standard de fiabilitate care se bazează pe valoarea pe care consumatorii o atribuie securității aprovizionării.

O evaluare riguroasă a adecvării, în care se ține seama de situația regională în materie de adecvare și care se bazează pe un standard bine definit de fiabilitate economică, este crucială pentru identificarea riscurilor în ceea ce privește securitatea aprovizionării și pentru stabilirea dimensiunii necesare a oricărui mecanism de asigurare a capacității.

5. Adecvarea soluției la problema identificată

²⁵ De exemplu, inițiativa include obligația de a se lua în considerare o evaluare economică a rentabilității viitoare a parcului de producție (care ar putea include evaluarea impactului evoluției așteptate a prețului la diferiți combustibili și la cărbune), contribuția reformelor de piață planificate și impactul potențial al intensificării răspunsului la cerere și al investițiilor în rețea.

Atunci când reformele de piață corespunzătoare au fost implementate sau sunt deja planificate, iar o evaluare corespunzătoare a adecvării a identificat o disfuncționalitate reziduală de reglementare sau de piață, un mecanism de asigurare a capacității poate fi indicat pentru a asigura aprovizionarea sigură cu energie electrică pentru consumatori. Există diferite tipuri de mecanisme asigurare a capacității, iar unele sunt mai potrivite decât altele pentru a se aborda diferite tipuri de preocupări în materie de adecvare.

5.1 Ce tipuri de mecanisme de asigurare a capacității există în Europa?

Ancheta sectorială a identificat 35 de mecanisme de asigurare a capacității în unsprezece state membre vizate. Acestea pot fi împărțite în mecanisme „țintite” și mecanisme „la nivel de piață”, ambele destinate să asigure o capacitate suficientă pentru a satisface un standard de fiabilitate. Mecanismele țintite oferă sprijin doar capacității suplimentare necesare peste cea furnizată de piață fără subvenții, în vreme ce mecanismele la nivel de piață oferă sprijin tuturor participanților de pe piață nevoiți să respecte standardele de fiabilitate. Astfel de scheme pot fi împărțite în continuare în scheme „bazate pe volum” și scheme „bazate pe preț”. În schemele bazate pe volum, capacitatea totală necesară este determinată în prealabil, după care se utilizează un proces bazat pe piață pentru a stabili prețul care trebuie plătit. În schemele bazate pe preț, se stabilește un preț administrativ la un nivel calculat pentru a realiza investiții în volumul de capacitate necesar.

Ancheta sectorială a identificat trei tipuri de mecanisme țintite: rezerve strategice, în care un anumit volum al capacității este păstrat în afara pieței pentru a putea fi folosit în situații de urgență; licitații pentru capacități noi, în care se acordă sprijin pentru proiectele de investiții noi, situate adeseori într-o anumită zonă; plăți de capacitate bazate pe preț, în care plățile administrative sunt efectuate la un subset de capacități aflate pe piață.

Ancheta sectorială a identificat, de asemenea, trei tipuri de mecanisme la nivel de piață: modele bazate pe cumpărătorul principal, în care un cumpărător central achiziționează capacitatea necesară în numele furnizorilor/consumatorilor; sisteme de obligații descentralizate, în care furnizorilor le revine obligația de a face propriile aranjamente pentru a contracta capacitatea de care au nevoie; și plăți de capacitate bazate pe preț, în care o plată administrativă este disponibilă tuturor participanților de pe piață.

În cele din urmă, ancheta sectorială a identificat schemele de răspuns la cerere, cunoscute și sub denumirea de „scheme de întreruptibilitate”, în șase din cele unsprezece state membre. Acestea sunt scheme țintite care remunerează numai operatorii de răspuns la cerere.

5.2 Ce mecanism de asigurare a capacității pentru ce problemă?

În funcție de tipul de problemă identificată în materie de adecvare a capacității, diferitele tipuri de mecanisme de capacitate sunt susceptibile de a fi adecvate. Principalele probleme în materie de adecvare întâlnite în cadrul anchetei sectoriale pot fi clasificate în patru grupe:

1. preocupările cu privire la capacitatea pe termen lung a pieței de a declanșa investiții suficiente;
2. preocupările de natură temporară în care actuala organizare a pieței nu reușește să furnizeze semnale adecvate de investiții, dar în care se așteaptă ca piața să fie eficientă pe termen lung;

3. preocupările de natură locală (adică, într-o anumită locație dintr-un stat membru) care nu pot fi rezolvate suficient de rapid prin investiții în transport sau printr-o mai bună delimitare a zonelor de ofertare a energiei electrice; și
4. preocupările potrivit cărora, fără un sprijin suplimentar, consumatorii de energie nu vor juca un rol suficient în gestionarea cererii și a securității aprovizionării cu energie electrică.

Preocupare pe termen lung în materie de adecvare

Atunci când sunt identificate preocupări pe termen lung legate de adecvare, mecanismul de asigurare a capacității cel mai potrivit pentru a aborda problema, limitând în același timp denaturarea concurenței și a schimburilor comerciale, este probabil să fie o schemă bazată pe volum, la nivel de piață. Un astfel de mecanism poate schimba veniturile potențiale din perioadele incerte cu prețuri ridicate în perioade de deficit, cu un flux de venituri regulate, garantate. Prin urmare, aceasta poate spori certitudinea investițiilor.

Pentru a asigura coerența reformelor de piață necesare pentru a asigura importuri la momentul potrivit și introducerea unui mecanism de asigurare a capacității, o schemă bazată pe „opțiuni de fiabilitate” poate fi cea mai bună alegere. Într-o astfel de schemă, participanții primesc un anumit venit de capacitate regulat, dar renunță la posibilitatea de a face profit din prețuri de deficit ridicate la energie electrică.

Preocupare temporară în materie de adecvare

În cazul în care evaluările de adecvare o arată și factorii de decizie politică sunt convinși că, pe termen lung, piața poate fi reformată pentru a asigura suficiente stimulente de investiții și cu condiția să existe o capacitate disponibilă suficientă pentru a asigura securitatea aprovizionării până ce piețele realizează investițiile, nu sunt necesare intervenții pe termen lung²⁶. Cu toate acestea, ar putea fi necesar să se asigure evitarea închiderii premature a capacității existente.

În astfel de circumstanțe, o rezervă strategică are toate șansele să fie răspunsul cel mai adecvat, deoarece aceasta poate ajuta la controlul volumului capacității existente care părăsește piața. Mai mult, denaturarea pieței poate fi menținută la un nivel minim dacă rezerva este menținută cât mai mică posibil, dacă este concepută să nu promoveze noi capacități de producție²⁷ și dacă este ea însăși menținută în afara pieței pentru a păstra semnalele în materie de preț și stimulentele pentru păstrarea capacității pe piață. Pentru a

²⁶ Cu toate că o rezervă strategică poate fi utilizată și ca instrument pentru a umple un gol, dacă este necesar la introducerea unui mecanism de capacitate la nivel de piață bazat pe volum, aceasta poate fi valoroasă pentru a se evita o perioadă de tranziție în cadrul schemei la nivel de piață, unde timpul de pregătire a licitațiilor este prea scurt pentru a asigura concurența din partea noilor operatori.

²⁷ În general, noua capacitate de producție necesită angajamente pe termen lung pentru a fi în măsură să concureze cu capacitățile existente. Este puțin probabil ca aceste angajamente pe termen lung să fie compatibile cu caracterul temporar necesar al unei rezerve strategice.

asigura caracterul lor temporar, rezervele strategice nu ar trebui să necesite angajamente pe termen lung (de exemplu, contracte pe un an, cu posibilitate de reînnoire) sau termene lungi de execuție. De asemenea, acestea ar trebui să integreze, încă de la început, o dată finală clară legată de reformele de piață planificate, ceea ce ajută la păstrarea semnalelor viitoare în materie de investiții.

Preocupare locală în materie de adecvare

Preocupările în materie de adecvare de natură locală sunt, în majoritatea cazurilor, cel mai bine abordate printr-o mai bună conectare a zonei locale cu alte zone care au o capacitate suficientă. Atunci când o mai bună conectare nu este posibilă (de exemplu, pe insule îndepărtate) sau este prea costisitoare, deficitul local ar trebui să se reflecte în prețurile locale ale energiei electrice, deoarece acest lucru oferă un stimulent atât investițiilor în capacități noi, cât și economiilor de energie realizate de către consumatori. Aceasta necesită o zonă de ofertare separată pentru zona locală.

Atunci când nici introducerea unei zone de ofertare separată nu este posibilă, de exemplu, deoarece zona de deficit este atât de mică încât nu ar exista concurență și toată capacitatea din zona respectivă ar trebui să fie pe deplin reglementată, introducerea unui mecanism de asigurare a capacității poate fi adecvată. În cazul în care au fost identificate preocupări pe termen lung în materie de adecvare și este introdus un mecanism la nivel de piață, un astfel de mecanism la nivel de piață poate fi uneori adaptat pentru a rezolva o problemă de adecvare locală. De exemplu, Italia intenționează, iar Irlanda are în vedere, să creeze zone de preț de capacitate în cadrul unui mecanism de capacitate la nivel de piață pentru a furniza semnale pentru investiții locale.

O măsură mai bine ținută poate fi, de asemenea, adecvată pentru a se aborda o preocupare locală în materie de adecvare. Anumite forme de rezerve strategice pot fi limitate doar la o regiune specifică, după cum o poate face o licitație pentru noi capacități. Dimensiunea acestor mecanisme ținute poate fi adaptată în funcție de decalajul de capacitate identificat. Riscul special cu ofertele este, însă, faptul că noua capacitate forțează capacitatea existentă să iasă de pe piață, creând o situație în care actorii de pe piață se vor baza în viitor mai degrabă pe licitații pentru a investi în noi capacități, decât să reacționeze la semnalele pieței.

În concluzie, în afara unor sisteme foarte izolate în care transportul este prohibitiv, noua infrastructură de transport sau reformele structurale ale piețelor de energie electrică ce reflectă constrângeri de localizare pot fi cele mai potrivite soluții pe termen lung la preocupările locale în materie de capacități. Cu toate acestea, mecanismele locale de asigurare a capacității pot fi, instrumente necesare, pe fondul realizării reformelor.

Preocupări legate de rolul consumatorilor de energie

Cea de a patra preocupare se referă la faptul că cererea din partea consumatorilor de energie va rămâne inflexibilă, în contextul în care o cerere flexibilă este esențială pentru a echilibra în mod rentabil o piață a energiei electrice cu prețuri cu ridicata din ce în ce mai volatile din cauza producției variabile de energie regenerabilă și a potențialului unor prețuri ridicate, ca urmare a deficitului. Această preocupare poate determina un stat membru să introducă un

sistem de întreruptibilitate sau să introducă norme specifice pentru a stimula răspunsul la cerere în cadrul unei scheme la nivel de piață bazate pe volum.

Evaluarea inițială efectuată de Comisie cu privire la cele opt scheme de întreruptibilitate care funcționează în 11 state membre sugerează că acestea pot fi justificate având în vedere contribuția lor la securitatea aprovizionării pe termen scurt și lung²⁸. Răspunsul la cerere poate oferi instrumente utile pentru echilibrarea sistemului pe termen scurt, iar pe termen lung, o cerere pe deplin receptivă la nevoi are potențialul de a elimina necesitatea existenței unor mecanisme de asigurare a capacității, deoarece ar permite consumatorilor să plătească pentru niveluri diferite de fiabilitate. Cu toate acestea, gradul de adecvare a sistemelor de întreruptibilitate - și, prin urmare, conformitatea acestora cu normele UE privind ajutoarele de stat - depinde în mod esențial de modul în care acestea sunt concepute și funcționează efectiv.

În mod normal, normele privind ajutoarele de stat impun mecanismelor de asigurare a capacității să fie deschise tuturor tehnologiilor²⁹. Cu toate acestea, în cazul mecanismelor de răspuns la cerere, absența concurenței între diferite resurse poate fi justificată. Atunci când o schemă de răspuns la cerere permite o largă participare a industriilor mari și mici și a agregatorilor de răspuns la cerere, când nu achiziționează o capacitate excesivă, când se bazează pe achiziții publice competitive și când este concepută să nu influențeze formarea de prețuri de deficit corespunzătoare la energie electrică, aceasta poate fi o formă de intervenție adecvată. Pe de altă parte, schemele de răspuns la cerere în care se achiziționează prea multă capacitate doar de la un subset de beneficiari industriali mari au puține șanse să fie aprobate din perspectiva normelor privind ajutoarele de stat. Acestea riscă subvenționarea industriilor mari consumatoare de energie, fără a aduce o valoare corespunzătoare în ceea ce privește creșterea securității aprovizionării altor consumatori de energie electrică.

Bunele practici identificate în ancheta sectorială mai demonstrează faptul că, atunci când există un sprijin specific pentru răspunsul la cerere, sprijinul nu ar trebui să fie disponibil pe termen nelimitat. Scopul ar trebui să fie sprijinirea dezvoltării capacității de răspuns la cerere, astfel încât, pe termen mai lung, aceasta să poată concura pe piață (sau în cadrul unui mecanism de capacitate la nivel de piață).

Remunerarea capacității este, în general, neadecvată

În cele din urmă, referitor la „remunerarea capacității”, ancheta sectorială arată că este puțin probabil ca aceste mecanisme să aibă la bază un preț adecvat al capacității, întrucât nu permit pieței să stabilească în mod competitiv prețul corect al capacității, ci depind mai degrabă de un preț „administrativ”. Prin urmare, este puțin probabil ca acestea să reflecte în mod corect situația reală a deficitului. Ele implică un risc ridicat de sub- sau supra-achiziție a capacității - mai ales că astfel de scheme tind să reacționeze lent la circumstanțele în schimbare ale pieței.

²⁸ A se reține că o astfel de evaluare în cadrul anchetei sectoriale nu poate înlocui necesitatea unei evaluări individuale a fiecărei măsuri de ajutor de stat, iar această afirmație nu trebuie interpretată în sensul că schemele care nu au fost încă evaluate și care fac obiectul unei decizii a Comisiei vor fi găsite compatibile.

²⁹ În limitele obiectivelor climatice recunoscute de Orientările privind ajutoarele pentru energie și protecția mediului, enunțate la punctele (220) și (233)(e).

Prin urmare, conform ipotezei generale, este puțin probabil ca mecanismele bazate pe preț să reprezinte o măsură adecvată, indiferent de preocuparea specifică identificată.

Alegerea tipului de mecanism de asigurare a capacității care să fie adecvat problemei identificate:

- *Pentru riscurile pe termen lung, mecanismele de asigurare a capacității la nivel de piață sunt cele mai potrivite instrumente - alături de reformele pieței, pentru a limita rolul mecanismului de capacitate.*
- *Pentru riscurile temporare, există probabilitatea ca o rezervă strategică să fie o soluție mai adecvată, în timp ce piața este reformată pentru a asigura securitatea aprovizionării pe termen mai lung. Rezerva trebuie păstrată în afara pieței.*
- *Pentru o problemă locală în materie de adecvare, soluția ar fi conexiuni mai bune la rețea sau zone de ofertare mai adecvate, însă diferitele mecanisme pot fi instrumente de tranziție adecvate.*
- *Pentru dezvoltarea unei cereri flexibile, un sistem de întreruptibilitate poate fi o soluție adecvată.*
- *Plățile administrative pentru remunerarea capacității nu sunt susceptibile a fi adecvate, deoarece lipsa unui proces competitiv înseamnă un risc ridicat de a nu se atinge obiectivul sau un risc de supracompensare.*

6. O concepție adecvată

Indiferent de tipul de schemă aleasă, toate statele membre trebuie să facă alegeri detaliate în materie de concepție cu privire la trei caracteristici de bază ale mecanismelor de asigurare a capacității:

- eligibilitate: cine poate participa la mecanismul de asigurare a capacității?
- alocare: cum se stabilește prețul capacității și cum sunt selectați furnizorii de capacitate?
- concepția produsului: care sunt obligațiile și sancțiunile impuse furnizorilor de capacitate?

Deciziile cu privire la toate aceste domenii determină eficiența mecanismului de asigurare a capacității în ceea ce privește garantarea securității aprovizionării la cel mai mic cost posibil și măsura în care acesta afectează concurența și schimburile comerciale între furnizorii de capacitate care concurează pentru subvenții în cadrul mecanismului, prin denaturări ale pieței de energie electrică, și între statele membre.

6.1 Eligibilitatea - cine poate participa?

În ceea ce privește eligibilitatea, numeroase mecanisme existente de asigurare a capacității sunt accesibile doar unui număr limitat de furnizori de capacitate. În unele cazuri, anumiți furnizori de capacitate sunt excluși în mod explicit de la participare. În alte cazuri, cerințe

precum dimensiunea, cerințele de mediu sau termenele de execuție³⁰ scurte reduc în mod implicit numărul de potențiali furnizori de capacitate.

Capacitățile noi și cele existente sunt adesea achiziționate separat, mai degrabă decât să fie încurajate să concureze în cadrul același mecanism de asigurare a capacității - pierzând astfel șansa de a crește presiunea concurențială asupra tuturor participanților. Capacitatea provenită din alte țări este de obicei exclusă, iar unele state membre nici măcar nu iau în considerare contribuția importurilor atunci când evaluează volumul de capacitate internă de care au nevoie, ceea ce duce la o creștere a supracapacităților naționale.

Ancheta a arătat, de asemenea, că mecanismele de asigurare a capacității extrem de selective riscă să supracompenseze participanții proprii deoarece presiunea concurențială este mai redusă atunci când procesul de alocare beneficiază doar de o participare limitată. Plățile către furnizorii de capacitate care rezultă din această concurență limitată au, de obicei, un nivel mai ridicat decât finanțarea de care au nevoie de fapt pentru a furniza serviciul de disponibilitate.

În situații de eligibilitate limitată, statele membre au avut, de asemenea, tendința de a introduce mecanisme suplimentare în timp, astfel încât, în cele din urmă, aproape întreaga capacitate are posibilitatea de a solicita sprijin. Acest lucru explică de ce au fost găsite 35 de mecanisme în doar unsprezece state membre³¹. O astfel de abordare fragmentată a adecvării capacității riscă să creeze ineficiențe, iar mecanismele multiple de asigurare a capacității, de obicei nu vor fi indicate, cu excepția cazului în care se utilizează un mecanism suplimentar pentru a sprijini răspunsul la cerere. De exemplu, în cazul în care există un mecanism de asigurare a capacității la nivel de piață, introducerea unui mecanism de capacitate suplimentar ar trebui să fie justificată prin demonstrarea existenței unei disfuncționalități suplimentare a pieței, care nu poate fi rezolvată cu mecanismul la nivel de piață.

Însă această situație este în schimbare. Există o tendință de creștere bine-venită către mecanismele deschise unui grup mai larg de potențiali furnizori de capacitate, iar noile mecanisme dezvoltate în Franța, Irlanda, Italia și Polonia sunt toate concepute în așa fel încât să permită diferitelor tehnologii de capacitate și resurselor noi și existente să concureze. Franța și Irlanda elaborează totodată planuri care să permită participarea transfrontalieră directă în cadrul mecanismelor lor de asigurare a capacității. Acest lucru este esențial pentru a elimina distorsiunile de semnale de investiții care favorizează investițiile interne și avantajează operatorii tradiționali. De asemenea, creează stimulente pentru continuarea investițiilor în interconectare, aceasta fiind modalitatea cea mai rentabilă de a crește securitatea aprovizionării. În raportul intermediar privind ancheta sectorială, Comisia a prezentat idei cu privire la modul de implementare în practică a participării transfrontaliere. În Inițiativa privind organizarea pieței, Comisia propune norme comune cu caracter obligatoriu privind participarea transfrontalieră, pentru a reduce complexitatea, ineficiența și, în cele din urmă, costurile pentru consumatori, respectând totodată obiectivele statelor membre în materie de decarbonizare.

³⁰ „Termenul de execuție” (lead time) este timpul scurs între alocarea unei oferte de capacitate și momentul livrării.

³¹ Cu toate că unele sunt mecanisme anterioare sau planificate și nu toate sunt în funcțiune simultan.

Cu toate că, în general, eligibilitatea deschisă aduce beneficii consistente, ancheta sectorială a identificat două excepții de la această regulă. În primul rând, importanța pe termen lung a răspunsului la cerere ca remediu pentru disfuncționalitățile pieței poate justifica schemele de întreruptibilitate limitate numai la răspunsul la cerere. În al doilea rând, întrucât rezervele strategice sunt adecvate numai pentru abordarea problemelor temporare și deoarece acestea trebuie să fie proiectate în așa fel încât interferența lor cu piața să fie minimă, ele nu ar trebui să promoveze noi capacități care necesită angajamente pe termen lung.

6.2 *Alocarea - stabilirea prețului capacității și selectarea furnizorilor de capacitate*

Ancheta sectorială a constatat că există atât procese de alocare administrativă, cât și procese de alocare concurențială. În cadrul unui proces de alocare administrativă, toți furnizorii de capacitate eligibili sunt selectați fără concurență, iar nivelul de remunerare a capacității este stabilit în prealabil de către autoritățile statelor membre sau este negociat la nivel bilateral între statul membru și furnizorul de capacitate. Un proces de alocare concurențială permite potențialilor furnizori de capacitate să concureze pentru a asigura nivelul de capacitate cerut, iar valoarea remunerației pentru capacitate este stabilită de forțele pieței.

Este puțin probabil ca procesele de alocare administrativă să pună în evidență valoarea reală a capacității și, prin urmare, este puțin probabil să fie rentabile, deoarece riscă să furnizeze prea multă sau prea puțină capacitate. De asemenea, lipsa unui proces competitiv îi privează pe consumatori de posibilitatea de a obține un preț mai bun. În Spania, de exemplu, costul unui serviciu de întreruptibilitate a fost practic înjumătățit după ce a fost introdusă o licitație în regim concurențial. Procesele de alocare concurențială sunt, în principiu, un instrument mai bun, combinat cu normele de eligibilitate care asigură concurența între toți furnizorii posibili, capabili să livreze capacitatea necesară.

Până în prezent, procesele de alocare administrativă și concurențială au fost la fel de obișnuite în cele 11 state membre care fac obiectul anchetei, însă mecanismele noi sau revizuite planificate de statele membre implică din ce în ce mai mult procese de ofertare concurențiale. Irlanda și Italia, de exemplu, intenționează să înlocuiască procesele de alocare administrativă prin licitații în regim concurențial.

6.3 *Capacitatea ca produs - ce trebuie să facă furnizorii de capacitate?*

Toate mecanismele de asigurare a capacității includ anumite obligații pe care furnizorii de capacitate trebuie să le îndeplinească, de la obligația de a construi și exploata o centrală electrică, apoi obligațiile legate de îndeplinirea instrucțiunilor operatorului de rețea (de exemplu, generarea de energie electrică), la obligații mai complexe (de exemplu, opțiuni de fiabilitate care necesită restituiri financiare, atunci când un preț de exercitare este depășit de un preț de referință).

Există, de asemenea, multe reguli diferite pentru situații în care furnizorii de capacitate nu își îndeplinesc obligațiile (penalități). Unele mecanisme pur și simplu exclud furnizorii de capacitate de la primirea plăților viitoare, însă majoritatea le solicită restituirea plăților încasate sau plata unei sancțiuni suplimentare.

Ancheta sectorială a constatat că, atunci când obligațiile sunt limitate și sancțiunile pentru nerespectarea acestora sunt reduse, nu există suficiente stimulente pentru ca centralele să fie fiabile. Atât penalitățile aferente mecanismului de asigurare a capacității, cât și prețurile de deficit la energie electrică furnizează semnale pentru reducerea producției sau a cererii în situații de deficit. Cu toate acestea, numai prețurile energiei electrice furnizează un semnal pentru importuri în cadrul pieței interne a energiei. Prin urmare, pentru a se evita denaturarea comerțului transfrontalier, statele membre ar trebui să aibă grijă ca semnalele privind prețurile energiei electrice să nu fie înlocuite cu penalitățile specifice mecanismului de asigurare a capacității.

S-a constatat, de asemenea, că mecanismele care includ răspunsul la cerere impun, de regulă, obligații pentru operatorii de răspuns la cerere care diferă de cele impuse producătorilor de energie electrică. O anumită diferențiere în materie de obligații și penalități între producție și răspunsul la cerere poate fi justificată, cel puțin pe termen scurt, pentru a permite dezvoltarea răspunsului la cerere, care, pe termen mai lung, va fi un răspuns mai eficient la disfuncționalitățile subiacente ale pieței decât mecanismele de asigurare a capacității.

6.4 Minimizarea denaturării concurenței și schimburilor comerciale printr-o concepție adecvată

Mecanismele de asigurare a capacității au potențialul de a denatura concurența pe piața de energie electrică, atât în statul membru care implementează mecanismul, cât transfrontalier. Cu toate acestea, ancheta sectorială a relevat că aceste denaturări pot fi în mare măsură evitate prin asigurarea unui grad înalt de concurență chiar în cadrul mecanismului de asigurare a capacității.

În primul rând, pe piețele concentrate de energie electrică, mecanismele de asigurare a capacității pot denatura concurența pe piața de energie electrică a statului membru care a instituit mecanismul. Acesta este cazul atunci când veniturile rezultate din mecanismul de asigurare a capacității revin în mod esențial capacității existente deținute de operatorii tradiționali. Acest lucru sporește barierele în calea accesului concurenților și consolidează concentrarea pieței de energie electrică. Un proces deschis și concurențial de selectare a furnizorilor de capacitate, în care noii operatori ai tuturor tehnologiilor pot concura cu furnizorii de capacitate existenți, va contribui mult la reducerea acestor denaturări ale concurenței. Pentru crearea de condiții concurențiale echitabile pentru noii operatori, în special în cazul regimurilor descentralizate, este posibil să fie necesare măsuri de protecție suplimentare (de exemplu, proces transparent și organizat de tranzacționare a certificatelor). Pe de altă parte, în anumite situații, este posibilă utilizarea mecanismelor de asigurare a capacității în scopul de a se facilita accesul unor noi operatori, de exemplu prin oferirea de contracte pe termen lung pentru noua capacitate sau prin acordarea unei prime de participare la licitații.

În al doilea rând, mecanismele de asigurare a capacității creează distorsiuni dincolo de frontiere, atât prin alterarea semnalelor privind tranzacționarea energiei electrice, cât și a stimulentele în materie de investiții în capacitatea internă și externă, precum și în interconectare.

Având în vedere importanța prețului energiei electrice ca semnal pentru importuri și exporturi eficiente de energie electrică în cadrul pieței interne a energiei, mecanismele de asigurare a capacității ar trebui să fie concepute în așa fel încât să coexiste cu prețurile de deficit ridicate la energie electrică. Un stat membru care alege să se bazeze pe prețurile la energie electrică poate atrage importuri la momentul potrivit și, în același timp, să ofere stimulente puternice pentru fiabilitate. Prin urmare, reformele care permit prețuri de deficit la energie electrică și o concepție a capacității ca produs, care coexistă cu aceste prețuri, sunt esențiale pentru a se evita denaturarea schimburilor comerciale³².

La fel precum impactul potențial asupra comerțului în perioadele de deficit, mecanismele de asigurare a capacității la nivel de piață vor avea, în general, un efect moderator asupra prețurilor la energie electrică, deoarece furnizorii de capacitate câștigă acum o parte din venitul lor din mecanismul de asigurare a capacității și nu din piața de energie electrică. Atunci când veniturile din capacitate sunt disponibile numai pentru furnizorii de capacitate interni, acest efect moderator creează o distorsiune mai degrabă în favoarea investițiilor în capacități naționale mai degrabă decât în capacitățile altor țări sau în interconectarea rețelelor, care asigură, de asemenea, securitatea aprovizionării. Pentru a se asigura semnale eficiente și a se evita obstacolele pe piața internă a energiei, participarea transfrontalieră deplină în cadrul mecanismelor la nivel de piață este, prin urmare, esențială.

Ancheta sectorială demonstrează că mecanismele de asigurare a capacității ar trebui să fie accesibile tuturor tipurilor de furnizori de capacitate potențiali și să se bazeze pe un proces concurențial de stabilire a prețurilor, pentru a se garanta că concurența reduce prețul plătit pentru capacitate. Concurența între furnizorii de capacitate ar trebui să fie cât mai mare posibil, iar noilor intrări pe piață ar trebui să li se acorde o atenție specială.

Mecanismele de asigurare a capacității ar trebui să asigure stimulente pentru fiabilitate și să fie concepute de așa natură încât să coexiste cu prețurile de deficit la energie electrică, pentru a se evita denaturări ale schimburilor comerciale inacceptabile și pentru a se evita supracapacitatea internă.

Mecanismele de asigurare a capacității ar trebui să fie accesibile participării transfrontaliere explicite, în scopul de a se asigura stimulente pentru investiții permanente în interconectare și de a se reduce costurile pe termen lung aferente aprovizionării cu energie a UE.

7. Concluzii și etape următoare

Având în vedere evoluția piețelor UE de energie electrică și reformele care au loc, Comisia va continua să monitorizeze cu atenție evoluția mecanismelor de asigurare a capacității și să

³² Produsul de capacitate cu opțiune de fiabilitate poate fi deosebit de valoros în acest sens, deoarece lasă intacte semnalele de pe piață și, odată ce se introduce tarificarea de deficit, nu necesită o penalizare suplimentară pentru neefectuarea livrării, penalizare care să fie prevăzută prin intermediul mecanismului de asigurare a capacității.

perfecționeze orientările stabilite în acest raport final și în anexele sale, din perspectiva practicii sale de caz aflate în continuă evoluție. Pe baza anchetei sectoriale, pot fi desprinse opt concluzii generale³³.

În primul rând, a devenit clar că, în pofida supracapacității actuale din UE în ansamblul său, există preocupări generalizate cu privire la posibilitatea ca, în viitor, capacitatea de producție să fie insuficientă ori să devină insuficientă sau să fie furnizată în timp util pentru a asigura securitatea adecvată a aprovizionării.

În al doilea rând, reformele pieței de energie electrică sunt indispensabile, deoarece contribuie la abordarea preocupărilor legate de securitatea inadecvată a aprovizionării. Cu toate acestea, majoritatea statelor membre încă trebuie să pună în aplicare reformele corespunzătoare. Prin urmare, Inițiativa Comisiei privind organizarea pieței propune o serie de reforme pentru îmbunătățirea funcționării piețelor de energie electrică din UE, iar Comisia va solicita statelor membre să pună în aplicare reforme care să însoțească instituirea planificată a oricărui mecanism de asigurare a capacității.

În al treilea rând, chiar dacă o piață reformată are, în principiu, potențialul de a asigura o aprovizionare sigură, ar putea persista o incertitudine cu privire la întrebarea dacă un preț de piață din ce în ce mai volatil și situații de deficit rare pot atrage după sine decizii de investiții pe termen lung. Prin urmare, unele state membre au decis să instituie mecanisme de asigurare a capacității pentru a asigura securitatea aprovizionării cu energie electrică. Aceste mecanisme implică un ajutor de stat și trebuie notificate Comisiei Europene în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat. Mecanismele vor fi aprobate dacă statele membre demonstrează necesitatea acestora și dacă denaturarea concurenței pe care o generează este redusă la minimum, în conformitate cu normele pieței interne și cu normele privind ajutoarele de stat, având în vedere rezultatele anchetei sectoriale, astfel cum sunt rezumate în prezenta comunicare.

În al patrulea rând, o evaluare riguroasă a adecvării pe baza unui standard de fiabilitate economică bine definit este crucială pentru identificarea riscurilor la adresa securității aprovizionării și pentru stabilirea dimensiunii necesare a oricărui mecanism de asigurare a capacității. O astfel de evaluare riguroasă va reduce semnificativ riscul unui exces de achiziții publice și va contribui la limitarea denaturării concurenței pe care o creează astfel de mecanisme. Armonizarea în continuare la nivelul UE a evaluărilor adecvării va contribui la creșterea transparenței și la consolidarea încrederii în rezultatele acestor evaluări. De aceea, Inițiativa Comisiei privind organizarea pieței propune dezvoltarea unei metodologii a UE de

³³ Aceste concluzii se axează în primul rând pe capacitatea diverselor tipuri de mecanisme de asigurare a capacității de a aborda securitatea aprovizionării cu energie electrică în modul cel mai rentabil și cu efecte minime de denaturare a pieței. În schimb, mecanismele de asigurare a capacității pot afecta mixul de mijloace de producție și, prin urmare, pot interacționa cu instrumentele de politică destinate încurajării decarbonizării. După cum se recunoaște în Orientările privind ajutoarele pentru energie și protecția mediului, la punctele (220) și (233) litera (e), la conceperea mecanismelor de asigurare a capacității ar trebui să se țină seama de acest efecte pentru a contribui la coerența globală a politicii energetice a UE pe piețele de energie electrică.

evaluare a adecvării, iar evaluările anuale să fie coordonate de Rețeaua europeană a operatorilor de sisteme de transport de energie electrică.

În al cincilea rând, tipul de mecanism ales de asigurare a capacității ar trebui să rezolve problema identificată:

- atunci când un stat membru identifică un risc pe termen lung ca investițiile să nu fie suficiente, mecanismele de asigurare a capacității la nivel de piață (cum ar fi cele introduse în Regatul Unit și Franța și planificate în Irlanda și Italia) sunt susceptibile a fi cea mai potrivită formă de intervenție. De asemenea, ar trebui realizate reforme de piață pentru a se limita ajutorul de stat necesar prin intermediul mecanismului de asigurare a capacității;
- atunci când un stat membru identifică un risc temporar, o rezervă strategică este, probabil, cea mai adecvată formă de intervenție, întrucât este concepută să facă față situațiilor în care piața va asigura securitatea aprovizionării pe termen mai lung, însă există îngrijorări cu privire la capacitatea pe termen scurt și mediu. Rezervele strategice ar trebui să fie exploatate numai în situații de urgență. Acestea ar trebui păstrate în afara pieței, pentru a se minimiza distorsiunile privind funcționarea acesteia de zi cu zi. Rezervele strategice trebuie să fie măsuri tranzitorii, care însoțesc reformele pieței și care sunt eliminate odată cu intrarea în vigoare a reformelor;
- în cazul în care un stat membru identifică o problemă locală de adecvare a producției, alegerea mecanismului va depinde de condițiile specifice ale pieței. Pe termen lung însă, problema locală ar trebui să fie rezolvată prin conectări mai bune la rețea sau prin zone de ofertare mai adecvate care introduc prețuri locale la energia electrică care reflectă echilibrul cererii și ofertei locale;
- în cazul în care un stat membru este preocupat de evoluția insuficientă a unei cereri flexibile, un sistem de întreruptibilitate poate fi o soluție indicată, deși trebuie acordată atenție pentru a se evita ca schema să se transforme într-o subvenție pentru industriile mari consumatoare de energie;
- indiferent de mecanismul ales, acesta ar trebui revizuit periodic pentru a se verifica necesitatea permanentă a mecanismului de asigurare a capacității;
- este puțin probabil ca plățile administrative pentru remunerarea capacității să fie adecvate, indiferent de problemele specifice cu care se confruntă un stat membru, deoarece lipsa unui proces concurențial înseamnă un risc ridicat de a nu se realiza obiectivul în materie de capacitate sau un risc de supracompensare.

În al șaselea rând, mecanismele de asigurare a capacității ar trebui să fie accesibile tuturor tipurilor de potențiali furnizori de capacitate. Acest lucru, combinat cu un proces concurențial de stabilire a prețurilor, garantează că prețul plătit pentru capacitate este redus la minimum datorită concurenței. Singurele excepții sunt mecanismele de răspuns la cerere, având în vedere capacitatea lor deosebită de a aborda disfuncționalitățile subiacente ale pieței, precum și rezervele strategice, care nu ar trebui să promoveze apariția de noi capacități de generare, pentru a se limita la maximum denaturările pieței.

În al șaptelea rând, mecanismele de asigurare a capacității trebuie să fie deschise participării transfrontaliere explicite, în scopul de a se reduce la minimum denaturarea concurenței și a

schimburilor comerciale transfrontaliere, de a se asigura stimulente pentru continuarea investițiilor în interconectare și de a reduce costurile pe termen lung aferente aprovizionării cu energie a Europei.

În final, ancheta sectorială a arătat că o serie de mecanisme existente de asigurare a capacității sunt concepute într-un mod care nu răspunde tuturor preocupărilor legate de concurență. Comisia va colabora cu statele membre pentru a armoniza mecanismele existente de asigurare a capacității cu normele privind ajutoarele de stat, ținând seama de concluziile anchetei sectoriale. Acest lucru va oferi certitudine furnizorilor de capacitate și altor actori economici și, de asemenea, va asigura că investitorii vor primi semnale corecte.