EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 30. 11. 2016
COM(2016) 752 final

SPRÁVA KOMISIE

Záverečná správa o sektorovom zisťovaní týkajúcom sa kapacitných mechanizmov

{SWD(2016) 385 final}

SPRÁVA KOMISIE

Záverečná správa o sektorovom zisťovaní týkajúcom sa kapacitných mechanizmov

1. Úvod

Cieľom európskej stratégie energetickej únie je zabezpečiť bezpečné, čisté a cenovo dostupné dodávky energie pre európskych spotrebiteľov[1]. Aj napriek významnému pokroku, ktorý sa dosiahol v súvislosti s týmito cieľmi, vyvoláva bezpečnosť dodávok elektrickej energie čoraz väčšie znepokojenie v stále väčšom počte členských štátov. S cieľom zabrániť prípadnému nedostatočnej ponuky elektriny niektoré členské štáty zaviedli alebo plánujú zaviesť rozličné typy kapacitných mechanizmov. Tieto mechanizmy by mali odmeňovať výrobcov elektriny a ďalších poskytovateľov kapacity, napríklad prevádzkovateľov poskytujúcich programy reakcie na dopyt, za to, že sú v prípade potreby k dispozícii.

Verejná podpora pre poskytovateľov kapacity so sebou prináša riziko narušenia hospodárskej súťaže na trhu s elektrinou a v zásade predstavuje štátnu pomoc. Kapacitné mechanizmy často poskytujú dotácie len vnútroštátnym poskytovateľom kapacity, pričom ignorujú hodnotu dovozu a skresľujú investičné signály. To znamená, že mnohé výhody vyplývajúce z otvoreného a dobre prepojeného vnútorného trhu s energiou sa stratili a náklady pre spotrebiteľov vzrástli. Tieto mechanizmy takisto niekedy zvýhodňujú určité technológie alebo účastníkov trhu bez objektívneho dôvodu alebo bránia konkurenčným novým účastníkom stať sa aktívnymi na trhu s energiou. Narúšajú tak hospodársku súťaž, riskujú ohrozenie cieľov dekarbonizácie a tlačia nahor cenu za bezpečnosť dodávok energie. Komisia preto 29. apríla 2015 začala sektorové zisťovanie týkajúce sa štátnej pomoci s cieľom preskúmať potrebu, koncepciu a trhové vplyvy kapacitných mechanizmov.

V tejto záverečnej správe sa uvádzajú hlavné závery zisťovania, ktoré sú podrobnejšie uvedené v priloženej správe[2]. Tento dokument poskytuje objasnenie otázky, kedy kapacitné mechanizmy zahŕňajú štátnu pomoc a aký názor má Komisia na kapacitné mechanizmy vo vzťahu k pravidlám štátnej pomoci[3][4]. Pri uplatňovaní týchto pravidiel si Komisia kladie za cieľ zabezpečiť, aby členské štáty zaviedli kapacitné mechanizmy len v prípade potreby, a to takým spôsobom, aby vnútorný trh s energiou nebol integrovaný do vnútroštátnych trhov na náklady spotrebiteľov a potenciálne na úkor cieľov v oblasti klímy.

V priebehu sektorového zisťovania sa útvary Komisie zamerali na trhy s elektrinou v jedenástich členských štátoch, ktoré už zaviedli alebo plánujú zaviesť kapacitné

[1] Oznámenie Komisie s názvom „Rámcová stratégia odolnej energetickej únie s výhľadovou politikou v oblasti zmeny klímy“, 25. februára 2015, COM(2015) 80.

[2] Commission Staff Working Document accompanying the Final Report of the Sector Inquiry on Capacity Mechanisms (Pracovný dokument útvarov Komisie pripojený ku záverečnej správe o sektorovom zisťovaní týkajúcom sa kapacitných mechanizmov), 30. 11. 2016, SWD(2016) 385.

[3] Usmernenie o štátnej pomoci v oblasti ochrany životného prostredia a energetiky na roky 2014 – 2020 (2014/C 200/01) obsahuje špecifické pravidlá na posudzovanie kapacitných mechanizmov z hľadiska práva hospodárskej súťaže.

[4] Upozorňujeme, že závery sektorového zisťovania sú všeobecné zistenia, ktoré nenahrádzajú potrebu posúdenia individuálneho opatrenia štátnej pomoci v jednotlivých prípadoch.

mechanizmy[5]. Útvary Komisie zhromaždili veľké množstvo informácií od členských štátov, regulačných orgánov v oblasti energetiky, združení a účastníkov trhu, zo stretnutí, ako aj prostredníctvom dvoch súborov dotazníkov adresovaných viac ako 200 zúčastneným stranám. Komisia 13. apríla 2016 uverejnila priebežnú správu o sektorovom zisťovaní na účely verejnej konzultácie[6]. V tejto správe sa zohľadnilo 114 prijatých odpovedí na priebežnú správu[7].

Táto správa spolu s jej prílohami sú prezentované spoločne s balíkom legislatívnych návrhov ako súčasť činností zameraných na vytvorenie energetickej únie EÚ s výhľadovou politikou v oblasti zmeny klímy. Balík obsahuje legislatívne návrhy na zlepšenie koncepcie a fungovania trhov s elektrinou v EÚ (iniciatíva týkajúca sa koncepcie trhu) vrátane návrhov na zlepšenie vnútroštátnych politík primeranosti výroby, ktoré stavajú na výsledkoch sektorového zisťovania, ktoré by mali priebežne znížiť potrebu kapacitných mechanizmov pri zaisťovaní bezpečnosti dodávok[8].

2. Obavy o bezpečnosť dodávok

2.1. Má v súčasnosti EÚ problém s bezpečnosťou dodávok elektrickej energie?

Od začiatku hospodárskej a finančnej krízy v roku 2008 sa dopyt po elektrine v EÚ znížil. Celková inštalovaná výrobná kapacita sa v rovnakom období aj naďalej zvyšovala[9]. Kapacitné rezervy[10] sa preto rozšírili[11] a od roku 2010 dochádza k nárastu cien na trhu s elektrinou menej často[12]. Sektorové zisťovanie potvrdzuje, že prípady nedostatku kapacity, v ktorých boli spotrebitelia skutočne odpojení z dôvodu nedostatočnej výroby elektrickej energie, sa v posledných piatich rokoch vyskytovali mimoriadne zriedkavo[13]. Inými slovami, EÚ ako celok je v súčasnosti v situácii nadmernej kapacity.

Situácia medzi jednotlivými členskými štátmi sa však líši. Niektoré členské štáty podľa všetkého čelia skutočným výzvam v súvislosti s bezpečnosťou dodávok, ktorých rozsah a trvanie sa mení, a vyskytujú sa aj osobitné miestne problémy bezpečnosti dodávok, ktoré

---

[5] Belgicko, Dánsko, Francúzsko, Chorvátsko, Írsko, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Španielsko, Švédsko a Taliansko.
[6] C(2016) 2017 a SWD(2016) 119.
[7] Prehľad odpovedí na verejnú konzultáciu je priložený k správe (pracovný dokument), ktorá sprevádza toto oznámenie.
[8] Balík zahŕňa revízie nariadení (ES) č. 713/2009 a 714/2009, ako aj smernice 2009/72/ES. Balík okrem toho zahŕňa návrh nového nariadenia o pripravenosti na riziká v odvetví elektriny, ktorým sa zrušuje smernica 2005/89/ES.
[9] Tento nesúlad súvisí najmä s vykonávaním investičných rozhodnutí prijatých pred začiatkom krízy. Hoci celková inštalovaná kapacita v rôznej miere vzrástla v každom z 11 členských štátov, ktorých sa týkalo sektorové zisťovanie, od roku 2000 sa v EÚ ako celku zvýšila o viac ako 30 %.
[10] Kapacitná rezerva sa zvyčajne vypočíta ako rozdiel medzi inštalovanou kapacitou a najvyšším (alebo priemerným) dopytom. Inštalovaná kapacita môže byť znížená podľa svojej očakávanej dostupnosti s cieľom lepšie určiť očakávanú kapacitnú rezervu.
[11] Európska sieť prevádzkovateľov prenosových sústav pre elektrinu (ENTSO-E) odhaduje, že rezerva medzi množstvom elektriny potrebnej v čase špičky a elektrinou, ktorú možno vyrobiť s dostupnou výrobnou kapacitou, je 13 % pre EÚ ako celok („ENTSO-E: Výhľad scenára a predpoveď primeranosti na rok 2015“, k dispozícii na https://www.entsoe.eu/Documents/SDC%20documents/SOAF/150630_SOAF_2015_publication_wcover.pdf).
[12] Údaje, ktoré uverejnila Agentúra pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (ACER), poukazujú pokles frekvencie nárastu cien na trhoch s elektrinou v EÚ od roku 2010 (Výročná správa ACER o výsledkoch monitorovania vnútorného trhu s elektrinou v roku 2015, k dispozícii na: http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Publication/ACER%20Market%20Monitoring%20Report%202015 %20-%20ELECTRICITY.pdf).
[13] Jedinou významnou výnimkou bolo Poľsko, kde vlna horúčav v auguste 2015 viedla k núteným odstávkam.

majú vplyv na určité oblasti v niektorých členských štátoch. Okrem toho značná časť existujúcich elektrární bude v nadchádzajúcich rokoch vyradená z prevádzky. Prevádzková životnosť niektorých elektrární sa blíži ku koncu, niektoré elektrárne nie sú schopné splniť nové environmentálne a emisné normy, zatiaľ čo iné budú vyradené v dôsledku vnútroštátnej energetickej politiky (napr. postupné odstavovanie jadrových elektrární v Nemecku).

Všeobecnejšie možno povedať, že európsky sektor elektrickej energie zažíva nebývalý prechod. Liberalizácia trhu a úsilie o zníženie emisií skleníkových plynov zásadne zmenili spôsob, ako sa elektrina vyrába, predáva a spotrebúva. Výroba elektriny z obnoviteľných zdrojov energie rýchlo rastie. To viedlo k zníženiu veľkoobchodných cien elektriny, ale aj k zníženiu používania konvenčných výrobných technológií, ako je uhlie a plyn, pretože energia z obnoviteľných zdrojov má vo všeobecnosti nižšie prevádzkové náklady. Klesajúci dopyt, nižšie ceny a nižšia miera využitia viedli k zníženiu ziskovosti konvenčnej výroby elektriny. Flexibilné konvenčné technológie pritom aj naďalej zohrávajú dôležitú úlohu: rastúci podiel energie z obnoviteľných zdrojov, ako je veterná a solárna energia[14], ktorej výstup sa mení v závislosti od poveternostných podmienok a od toho, či je deň alebo noc, si vyžaduje flexibilné energetické systémy vrátane spoľahlivej záložnej kapacity, ktorá môže mať formu konvenčnej výroby, formu reakcie na dopyt alebo skladovania, ktorá zaistí bezpečnosť dodávok za všetkých okolností.

Členské štáty sa obávajú, že existujúca kapacita na výrobu elektriny a očakávané investície do novej výrobnej kapacity môžu byť nedostatočné na zachovanie bezpečnosti dodávok v budúcnosti. Ak súčasné nízke úrovne ziskovosti tradičnej výrobnej kapacity iba odrážajú súčasnú nadmernú kapacitu, možno nie je potrebné sa znepokojovať nad budúcou kapacitnou primeranosťou. Ak je však nízka ziskovosť takisto výsledkom trhových a regulačných zlyhaní, stimuly na investície nemusia stačiť na udržanie primeranej úrovne kapacity v strednodobom a dlhodobom horizonte.

2.2. Prečo investície nemusia stačiť na zaistenie bezpečných dodávok v budúcnosti

Hospodárske subjekty sa na základe očakávaných výnosov samy rozhodujú, či si udržia súčasnú kapacitu alebo investujú do nových kapacít.

S cieľom overiť, či sú analyzované trhy schopné prilákať dostatočné investície do kapacity na pokrytie budúceho dopytu, sa sektorové zisťovanie zameralo na otázku, či existujú regulačné a/alebo trhové zlyhania, ktoré by bránili investíciám. Pri zisťovaní sa identifikovalo niekoľko trhových zlyhaní, ktoré by mohli brániť trhom s elektrinou vytvárať dostatok investícií na zaistenie bezpečnosti dodávok. Zo sektorového zisťovania vyplynul záver, že účinné fungovanie trhov s elektrinou závisí od toho, či ceny rastú dostatočne v období, keď je ponuka vo vzťahu k dopytu obmedzená. Zisky generované vysokými cenami v týchto obdobiach „nedostatočnej ponuky“ predstavujú rozhodujúci stimul k investíciám, a to najmä pre flexibilné technológie, ktoré fungujú len zriedka, a preto potrebujú získať späť svoje investičné náklady pri pomerne nízkom počte prevádzkových hodín.

[14] Veterná a solárna energia predstavovali 11 % výroby elektriny v EÚ-28 v roku 2014 (Eurostat), ale v niektorých členských štátoch predstavovali v určitých hodinách takmer celú výrobu, zatiaľ čo v iných hodinách bol ich podiel nulový.

V praxi niekoľko faktorov obmedzuje schopnosť trhov s elektrinou stanovovať vysoké ceny v čase nedostatočnej ponuky. Po prvé je len málo jednotlivých odberateľov elektriny schopných reagovať na zmeny cien v reálnom čase a znížiť svoju spotrebu v špičke, keď sú ceny vysoké. Ak neexistuje dopyt, ktorý by reagoval na ceny, pravidlá, ktoré zaviedli vnútroštátne orgány s cieľom vytvoriť rovnováhu medzi ponukou a dopytom, často zahŕňajú nízko regulované cenové stropy, ktoré neodrážajú ochotu zákazníkov platiť za bezpečné dodávky, a preto vedú k cenám, ktoré neodrážajú skutočnú hodnotu dodatočnej primeranosti zdrojov[15].

Po druhé, ak aj neexistujú explicitné cenové stropy, pravidlá riadenia rovnováhy na trhoch, kde prevádzkovatelia siete musia zabezpečiť výrobu elektriny a uspokojiť dopyt po elektrine v reálnom čase a kde je stanovená konečná cena elektriny za každú hodinu, v praxi určujú cenový strop na termínovaných trhoch[16].

Po tretie, riadne vymedzenie ponukových oblastí[17] má zásadný význam z hľadiska zabezpečenia správnych cenových signálov na investície do výroby a prenosu. V prípade, že ceny sú stanovené vo veľkej ponukovej oblasti bez zohľadnenia obmedzení prenosovej sústavy, mimotrhové opatrenia „opätovného prenosu (redispečingu)“ musia vypnúť nejakú časť výroby a zapnúť ju na inom mieste (za príplatok) v rámci príslušnej veľkej zóny v záujme rovnováhy siete. Tento mimotrhový opätovný prenos narúša investičné signály a skresľuje ceny elektriny, čím vytvára skryté dotácie pre niektorých spotrebiteľov a príplatky pre iných[18]. Toto skreslenie cien narúša cezhraničný obchod a znižuje motiváciu investovania do kapacity s väčším prepojením medzi členskými štátmi. Zo sektorového zisťovania vyplynulo, že existujúca konfigurácia ponukových oblastí v EÚ vytvára značné problémy pre prevádzku a rozvoj efektívneho vnútorného trhu s energiou.

V neposlednom rade, ak aj možno stanovovať spotové ceny v čase nedostatočnej ponuky (scarcity pricing) a ponukové oblasti sú vhodne vymedzené, účastníci trhu sa stále môžu zdráhať investovať do nových kapacít vzhľadom na značnú neistotu spojenú s budúcim vývojom na trhu, napríklad vplyv rastúceho trhového podielu energie z obnoviteľných zdrojov a potenciálne extrémnej volatility cien.

3. Reforma trhu s elektrinou

Sektorové zisťovanie odhalilo množstvo reforiem trhu, ktoré môžu znížiť obavy o bezpečnosť dodávok alebo dokonca úplne odstrániť potrebu kapacitných mechanizmov. Členské štáty by

[15] Efektívne cenové stropy by v zásade mali odrážať priemernú ochotu spotrebiteľov platiť za to, že v prípade nedostatočnej ponuky nebudú odpojení, tzv. hodnota strateného zaťaženia (VOLL).

[16] Napríklad sankcie za nerovnováhu v okamihu dodávky môžu fungovať ako implicitný cenový strop na denných a iných termínových trhoch, ak sú príliš nízke, pretože prevádzkovatelia radšej zaplatia pokutu, než by mali platiť vysoké ceny.

[17] Ponukové oblasti sú vymedzené ako oblasti s jednotnou cenou, t. j. oblasti, kde sú ponuky dopytu aj dodávky dojednané v rovnakom čase a za rovnakú cenu.

[18] Napríklad, ak v jednom pásme veľkej ponukovej oblasti existuje príliš vysoký dopyt a nedostatočná výroba a toto pásmo nemá dostatočný prenos, ktorý by ho spájal so zvyškom oblasti, potom budú ceny v tomto pásme príliš nízke v porovnaní so skutočnými nákladmi na výrobu spotrebnej elektriny v tejto oblasti. V iných izolovaných pásmach v ponukovej oblasti, kde je výroba v porovnaní s dopytom vysoká, budú ceny príliš vysoké. Spotrebitelia v jednej časti ponukovej oblasti teda dotujú spotrebiteľov v inej časti a trhové ceny zostávajú skreslené, v dôsledku čoho trhy nedokážu vysielať signály na investície do správnych miest.

preto mali vykonávať tieto reformy pred zavedením kapacitného mechanizmu alebo počas neho.

Ceny, ktoré odrážajú skutočnú hodnotu elektriny, môžu vyslať signály na nové investície do spoľahlivej a flexibilnej kapacity potrebnej na zaistenie bezpečných dodávok elektriny. Odstránenie príliš nízkych cenových stropov a umožnenie rastu cien tak, aby odrážali ochotu spotrebiteľov platiť, preto predstavujú kľúčovú reformu trhu. Pravidlá vyvažovania trhu by sa mali zlepšiť tak, aby sa náklady vynaložené prevádzkovateľmi sietí na udržanie systému v rovnováhe v plnej miere premietli do vyrovnávacích cien, ktoré platia účastníci trhu, ktorí „nie sú v rovnováhe“[19]. Všetci účastníci trhu by mali mať motiváciu a príležitosť podporiť rovnováhu systému tým, že sa uistia, že ich skutočná odmeraná výroba alebo spotreba elektriny zodpovedá množstvu elektriny, na ktoré majú zmluvu o kúpe alebo predaji na termínových trhoch[20].

Členské štáty by sa mohli obávať, že odstránenie cenových stropov a vyššie veľkoobchodné ceny v špičke ovplyvnia maloobchodné ceny. Zo sektorového prieskumu vyplynulo, že tieto riziká môže riadiť samotný trh, napríklad zavedením hedžingových produktov, ktoré dodávateľom a konečným spotrebiteľom umožnia chrániť sa proti cenovým maximám, a to aj dlhodobejšie prostredníctvom dlhodobých hedžingových zmlúv[21]. Takýto dlhodobý hedžing môže takisto pomôcť podporiť zdôvodnenie projektu na investície výrobcov, a to premenou neurčitých potenciálnych scarcity prices (spotových cien v čase nedostatočnej ponuky) na určitý pravidelný tok príjmov. Ďalšie uzatváranie takýchto hedžingových zmlúv by sa preto malo vnímať ako užitočný vývoj, ktorý by mohol pomôcť predovšetkým znížiť potrebu kapacitných mechanizmov.

Regulačné orgány sa navyše môžu zdráhať umožniť rast veľkoobchodných cien, a to buď z obavy zo zneužívania trhovej sily, alebo z obavy, že ich rast by viedol k vyšším maloobchodným cenám pre domácnosti a podniky. Riziko zneužitia trhovej sily spojené s vyššou volatilitou cien možno zmierniť rozšírením účasti na trhu a zvýšením hospodárskej súťaže, ako aj zlepšením transparentnosti, dostupnosti údajov a monitorovania trhu[22].

Druhá významná trhová reforma sa týka účasti poskytovateľov programov reakcie na strane dopytu na trhu. Zvýšenie schopnosti reakcie na strane dopytu na ceny v reálnom čase má rozhodujúci význam, pretože môže vyrovnať dopyt v špičke a znížiť tak potrebu ďalších

[19] Výrobcovia, ktorí vyrábajú menej, ako sľúbili, alebo maloobchodníci, ktorí využívajú viac energie, ako sľúbili, prispievajú k celkovej systémovej nerovnováhe, a preto musia platiť vyrovnávacie ceny. Návrhy na iniciatívu týkajúcu sa koncepcie trhu zahŕňajú určité výnimky z tejto všeobecnej zásady (pozri článok 4 navrhovaného nariadenia o elektrickej energii).

[20] V prípade, že odstraňovanie cenových stropov nevedie k požadovaným cenám v čase nedostatočnej ponuky, zaviedli niektorí prevádzkovatelia na trhu s elektrinou administratívne stanovovanie spotových cien v čase nedostatočnej ponuky. Ide o regulačný zásah, kde sa na trhovú cenu automaticky uplatní vopred stanovená cenová prirážka, keď sa zvýši pravdepodobnosť neuspokojeného dopytu. Týmto spôsobom, keďže kapacitné rezervy sa zmenšujú, budú ceny elektriny automaticky nastavené na úroveň, ktorá zohľadňuje riziko nedostatočnej ponuky a poskytuje silné stimuly pre účastníkov trhu na výrobu (alebo zníženie dopytu), keď systém potrebuje elektrinu najviac. Príkladom administratívneho stanovovania spotových cien v čase nedostatočnej ponuky je „funkcia stanovovania spotových cien rezerv v čase nedostatočnej ponuky“ v Texase a v Spojenom kráľovstve. Írsko zavádza podobný systém.

[21] Príklady hedžingových produktov možno nájsť v Austrálii a v Nemecku, kde ich zaviedla Európska energetická burza (EEX).

[22] Protisúťažnému správaniu možno zabrániť aj presadzovaním antitrustovej politiky, ale ako taká by sa nemala chápať ako prekážka tvorby vysokých cien elektriny, kde tieto ceny predstavujú hodnotu elektriny v čase nedostatočnej ponuky.

výrobných kapacít. Poskytovatelia programov reakcie na strane dopytu stále čelia značným prekážkam účasti na trhu a právny rámec v EÚ je neucelený. Na niektorých trhoch sa poskytovatelia programov reakcie na strane dopytu nemôžu zúčastňovať, zatiaľ čo iné trhy v dôsledku režimu sieťových taríf alebo absencie technických pravidiel spotrebiteľov nelákajú alebo im neumožňujú, aby sa zapojili.

Sektorové zisťovanie napokon preukazuje, že vymedzenie ponukových oblastí by sa malo preskúmať a prehodnotiť v záujme tvorby miestnych cien, ktoré by stimulovali investície do kapacity na tých miestach, kde je nedostatočná, ako aj investície do prenosovej infraštruktúry potrebnej na prenos elektriny od výrobcov k spotrebiteľom.

Iniciatíva týkajúca sa koncepcie trhu obsahuje návrhy, ako riešiť všetky tieto problémy: rozvoj krátkodobých trhov, ktoré reagujú na potrebu variabilnejších a menej predvídateľných podielov veternej a solárnej energie, vypracovanie harmonizovaných pravidiel účasti poskytovateľov programov reakcie na strane dopytu, štandardizácia vyrovnávacích produktov a pravidlá ich cezhraničného poskytovania – ďalšie zvýšenie hospodárskej súťaže na vyrovnávacom trhu a zlepšenie procesu vymedzovania ponukových oblastí.

Členské štáty, ktoré navrhujú kapacitné mechanizmy, by mali vynaložiť primerané úsilie na riešenie obáv týkajúcich sa primeranosti ich zdrojov prostredníctvom trhových reforiem. Inak povedané, žiadny kapacitný mechanizmus by nemal nahrádzať trhové reformy.

4. Kedy zaviesť kapacitný mechanizmus?

Trhové reformy opísané vyššie môžu vyriešiť mnohé z regulačných zlyhaní a zlyhaní trhu, ktoré spôsobujú nedostatok kapacity. Realizácia trhových reforiem si však môže vyžadovať dlhší čas alebo tieto reformy nemusia stačiť na úplné vyriešenie základného problému primeranej kapacity. Niektoré členské štáty sa preto rozhodnú prijať dodatočné opatrenia v podobe kapacitných mechanizmov.

Hoci návrhy kapacitných mechanizmov sú rôzne, všetky ponúkajú poskytovateľom kapacity dodatočné príjmy prostredníctvom platieb za sprístupňovanie elektrickej kapacity. Táto odmena pravdepodobne zahŕňa štátnu pomoc, ktorá musí byť oznámená Komisii na schválenie v súlade s pravidlami štátnej pomoci EÚ. Komisia bude pravdepodobne opatrenie považovať za kapacitný mechanizmus podliehajúci pravidlám štátnej pomoci, ak i) bolo opatrenie iniciované vládou a/alebo sa na ňom vláda podieľa[23], ii) jeho hlavným cieľom je zaistiť bezpečnosť dodávok elektriny[24] a iii) poskytuje poskytovateľom kapacity odmenu okrem príjmov, pokiaľ existujú, ktoré majú z predaja elektriny.

Po oznámení opatrenia Komisia na základe usmernení o energetickej pomoci a pomoci na ochranu životného prostredia najprv posúdi, či je potrebné sa zaoberať vymedzeným

[23] Čistá doplnková služba, ktorú vyvinul a prevádzkuje prevádzkovateľ prenosovej sústavy (TSO), sa neklasifikuje ako kapacitný mechanizmus, ktorý by bol relevantný z hľadiska štátnej pomoci.

[24] V prípade, že vláda vyvíja systém podpory obnoviteľných zdrojov energie a poskytuje dotácie prevádzkovateľovi veterného parku, je pravdepodobné, že hlavným cieľom tohto opatrenia je dekarbonizácia sektora energetiky. V tomto prípade, hoci opatrenie prispieva k voľnej kapacite na trhu, nepovažuje sa za kapacitný mechanizmus, a preto bude posudzované podľa pravidiel podpory obnoviteľných zdrojov energie.

problémom bezpečnosti dodávok, ktorý trh nedokáže vyriešiť sám. Členské štáty to môžu preukázať tak, že poskytnú faktické dôkazy o tom, že trh pravdepodobne nedokáže zaistiť úroveň bezpečnosti dodávok, ktorú považujú za primeranú – vymedzenú vo vzťahu k ekonomickému štandardu spoľahlivosti založenému na ochote spotrebiteľov platiť. Na tento účel je potrebné identifikovať trhové zlyhania, ktoré problém spôsobujú, vyčísliť ich pravdepodobný vplyv na investície a spoľahlivosť systému, a odhadnúť veľkosť rozdielu medzi očakávanou a požadovanou úrovňou bezpečnosti dodávok.

Posúdenia primeranosti, ktoré Komisia zatiaľ preskúmala, zvyčajne obsahovali kvantifikovanú analýzu, ale sektorové zisťovanie ukazuje, že je ešte potrebné vynaložiť značné úsilie, aby sa zabezpečilo, že zavedenie kapacitných mechanizmov je založené na objektívnom a dôkladnom posúdení primeranosti elektrizačnej sústavy. V prípade nedostatočne spoľahlivých posúdení primeranosti môžu byť orgány nútené v krátkodobom horizonte napraviť problémy s primeranosťou, čo sa spája s rizikom intervencií, ktoré sú drahé, rušivé a zvyšujú neistotu na trhu.

Po prvé, prístupy a postupy na výpočet primeranosti zdrojov sa medzi jednotlivými členskými štátmi značne líšia. Keďže členské štáty používajú rôzne metodiky, metriky a predpoklady a keďže o nich jasne neinformujú, je ťažké zabezpečiť spoľahlivosť a porovnateľnosť výsledkov. Respondenti v rámci sektorového zisťovania predložili presvedčivé argumenty, prečo by posúdenia primeranosti mali byť porovnateľnejšie, overiteľnejšie a objektívnejšie. Na riešenie týchto obáv sa v iniciatíve týkajúcej sa koncepcie trhu navrhuje zavedenie koordinovaného európskeho posúdenia primeranosti zdrojov na základe harmonizovanej metódy.

Po druhé, existuje značný priestor na zlepšenie, pokiaľ ide o prístupy členských štátov k štandardom spoľahlivosti, t. j. deklarovanej úrovni bezpečnosti dodávok požadovanej vládou. Ekonomicky efektívny štandard spoľahlivosti je založený na hodnote, ktorú spotrebitelia elektriny prisudzujú bezpečnosti dodávok. Inými slovami, členské štáty by mali vykonať analýzu nákladov a prínosov, aby zistili, do akej miery je užitočné poskytovať účastníkom trhu stimuly na dosiahnutie určitého štandardu spoľahlivosti. Mnohé členské štáty však takúto analýzu nákladov a prínosov nevykonávajú a nemerajú hodnotu, ktorú spotrebitelia prisudzujú neprerušovaným dodávkam elektriny. Niektoré členské štáty, ktoré zaviedli kapacitné mechanizmy, dokonca ani nevymedzili štandard spoľahlivosti. Tam, kde štandardy spoľahlivosti existujú, sa často nezohľadňujú pri koncipovaní kapacitného mechanizmu alebo nastavovaní jeho veľkosti.

Na úrovni EÚ vyvíja Európska sieť prevádzkovateľov prenosových sústav pre elektrinu („ENTSO-E“) metodiku založenú na pravdepodobnosti s cieľom posúdiť situáciu kapacitnej primeranosti v celej Európe. V rámci iniciatívy Komisie týkajúcej sa koncepcie trhu sa navrhujú ďalšie zlepšenia posúdenia a vypracovanie celoeurópskych metodík výpočtu ekonomicky koherentných štandardov spoľahlivosti, ktoré by mali tvoriť základ každého

rozhodnutia, ktorým sa zavádza kapacitný mechanizmus[25]. Takisto sa predpokladá, že členské štáty uplatňujúce kapacitné mechanizmy zavedú štandard spoľahlivosti, ktorý je založený na hodnote, ktorú spotrebitelia pripisujú bezpečnosti dodávok energie.

Dôsledné posúdenie primeranosti, pri ktorom sa zohľadňuje situácia regionálnej primeranosti, založené na riadne vymedzenom štandarde ekonomickej spoľahlivosti má zásadný význam z hľadiska identifikácie rizík pre bezpečnosť dodávok a určenie potrebnej veľkosti akéhokoľvek kapacitného mechanizmu.

5. Hľadanie riešenia problému

V prípadoch, keď sa vykonali alebo naplánovali príslušné trhové reformy, a na základe riadneho posúdenia primeranosti sa zistilo pretrvávajúce regulačné alebo trhové zlyhanie, môže byť vhodné zaviesť kapacitný mechanizmus s cieľom zaistiť bezpečné dodávky elektriny pre spotrebiteľov. Existujú rôzne typy kapacitných mechanizmov a vzhľadom na rôzne obavy týkajúce sa primeranosti sú niektoré vhodnejšie ako iné.

5.1 Aké typy kapacitných mechanizmov existujú v Európe?

V rámci sektorového zisťovania bolo identifikovaných 35 kapacitných mechanizmov v jedenástich členských štátov, v ktorých toto zisťovanie prebiehalo. Možno ich rozdeliť na „cielené“ a „celotrhové“ mechanizmy, pričom cieľom oboch typov je zabezpečiť dostatočnú kapacitu na splnenie štandardu spoľahlivosti. Cielené mechanizmy poskytujú podporu iba na dodatočnú kapacitu požadovanú nad rámec toho, čo poskytuje trh bez dotácií, zatiaľ čo celotrhové mechanizmy poskytujú podporu všetkým účastníkom trhu, ktorí musia splniť štandard spoľahlivosti. Tieto systémy možno ďalej rozdeliť na systémy „založené na objeme“ a systémy „založené na cene“. V prípade systémov založených na objeme je celkové množstvo požadovanej kapacity stanovené vopred a na stanovenie ceny, ktorá sa má zaplatiť, sa následne použije trhový proces. V prípade systémov založených na cenách je cena stanovená administratívne na základe výpočtu tak, aby sa zabezpečili investície zodpovedajúce úrovni požadovanej kapacity.

Sektorové zisťovanie odhalilo tri typy cielených mechanizmov: strategické rezervy, kde sa určité množstvo kapacity uchováva mimo trhu pre prípad núdze; výzvy na predkladanie ponúk na novú kapacitu, kde sa poskytuje podpora novým investičným projektom, ktoré sa často nachádzajú v určitej oblasti; a platby za kapacitu založené na cene, kde sa vykonávajú administratívne platby za určitú časť kapacity na trhu.

V rámci sektorového zisťovania boli takisto identifikované tri typy celotrhových mechanizmov: modely centrálneho nákupcu, kde centrálny nákupca kupuje potrebnú kapacitu v mene dodávateľov/spotrebiteľov; systémy decentralizovaných záväzkov, kde sa dodávatelia zaväzujú, že sami dojednajú zmluvu na kapacitu, ktorú potrebujú; a platby za kapacitu založené na cene, kde je administratívny poplatok k dispozícii pre všetkých účastníkov trhu.

[25] To napríklad zahŕňa povinnosť zohľadniť hospodárske posúdenie budúcej ziskovosti elektrární (ktorá by mohla zahŕňať posúdenie vplyvu očakávaného vývoja cien rôznych palív a ceny uhlíka), prínosu plánovaných trhových reforiem a potenciálneho vplyvu rastúcej schopnosti reakcie na strane dopytu a investícií do sietí.

Pri sektorovom zisťovaní boli v šiestich z jedenástich členských štátov identifikované aj systémy reakcie na strane dopytu, známe aj ako programy prerušiteľnosti. Ide o cielené systémy, ktoré odmeňujú iba prevádzkovateľov poskytujúcich programy reakcie na strane dopytu.

5.2 Ktorý kapacitný mechanizmus použiť na ktorý problém?

Vhodnosť jednotlivých typov kapacitných mechanizmov bude pravdepodobne závisieť od typu zisteného problému týkajúceho sa kapacitnej primeranosti. Hlavné problémy týkajúce sa primeranosti, ktoré sa pri sektorovom zisťovaní odhalili, možno rozdeliť do štyroch skupín:

1. obavy týkajúce sa dlhodobej schopnosti trhu prilákať dostatočné investície;
2. obavy dočasného charakteru, kde súčasné trhové podmienky neposkytujú primerané investičné signály, ale kde sa očakáva, že trh v dlhodobom horizonte funguje efektívne;
3. obavy miestneho charakteru (t. j. na určitom mieste v rámci členského štátu), ktoré nie je možné vyriešiť dostatočne rýchlo investovaním do prenosu alebo lepším vymedzením ponukových oblastí elektriny; a
4. obavy, že bez dodatočnej podpory nebudú spotrebitelia energie zohrávať dostatočnú úlohu pri riadení dopytu po elektrine a bezpečnosti dodávok elektriny.

Dlhodobé obavy o primeranosť

Tam, kde existujú dlhodobé obavy o primeranosť, bude pravdepodobne najvhodnejším kapacitným mechanizmom na riešenie problému, ktorý zároveň obmedzí narušenie hospodárskej súťaže a obchodu, celotrhový systém založený na objeme. Takýto mechanizmus umožňuje vymeniť potenciálne príjmy z neistých období vysokých spotových cien v čase nedostatočnej ponuky za pravidelný, zaručený prísun príjmov. Môže teda zvýšiť investičnú istotu.

V záujme zaistenia súdržnosti medzi trhovými reformami potrebnými na zabezpečenie dovozu v správnom čase a zavedením kapacitného mechanizmu môže byť najlepšou voľbou systém založený na „možnostiach spoľahlivosti“. V takomto systéme účastníci dostávajú určitý pravidelný príjem z kapacity, ale vzdávajú sa možnosti dosahovať zisky z vysokých spotových cien elektriny v čase nedostatočnej ponuky.

Dočasné obavy o primeranosť

Ak to vyplýva z posúdení primeranosti a tvorcovia politík sú presvedčení, že v dlhodobom horizonte možno trh reformovať s cieľom zabezpečiť dostatočné investičné stimuly, a za predpokladu, že existuje dostatočná kapacita na zaistenie bezpečnosti dodávok do času, kým trhy prilákajú investície, dlhodobé zásahy nie sú nutné[26]. Môže však byť potrebné zabezpečiť, aby sa existujúca kapacita neukončila predčasne.

[26] V prípade potreby však možno na preklenutie eventuálneho nedostatku kapacity, kým sa nezavedie celotrhový kapacitný mechanizmus založený na objeme, použiť aj strategickú rezervu, ktorá môže pomôcť predísť

Za takýchto okolností je strategická rezerva pravdepodobne najvhodnejším riešením, pretože môže pomôcť regulovať množstvo existujúcej kapacity opúšťajúcej trh. Okrem toho narušenie trhu možno obmedziť na minimum, ak je rezerva čo možno najmenšia, je navrhnutá tak, aby nepodporovala novú výrobnú kapacitu[27] a uchováva sa mimo trhu s cieľom zachovať trhové cenové signály a stimuly pre kapacitu, ktorá má zostať na trhu. V záujme zabezpečenia ich dočasného charakteru by si strategické rezervy nemali vyžadovať dlhodobé záväzky (napríklad jednoročné zmluvy s možnosťou predĺženia) alebo lehoty na prípravu. Mali by tiež od úplného začiatku zabezpečovať jasný koncový dátum naviazaný na plánované trhové reformy, čo pomáha chrániť budúce investičné signály.

Miestne obavy o primeranosť

Obavy o primeranosť miestneho charakteru možno vo väčšine prípadov najlepšie vyriešiť prostredníctvom lepšieho prepojenia miestnej oblasti s inými oblasťami s dostatočnou kapacitou. Ak nie je možné zabezpečiť lepšie prepojenie (napr. na vzdialených ostrovoch) alebo by to bolo príliš nákladné, miestny nedostatok by sa mal premietnuť do miestnych cien elektriny, pretože to stimuluje investície do novej kapacity aj úspory energie zo strany spotrebiteľov. Na tento účel je potrebné pre miestnu oblasť zaviesť samostatnú ponukovú oblasť.

V prípade, že nie je možné zaviesť samostatnú ponukovú oblasť, napríklad z dôvodu, že deficitná oblasť ja taká malá, že by v nej neexistovala hospodárska súťaž a všetka kapacita v oblasti by musela byť plne regulovaná, môže byť vhodné zaviesť kapacitný mechanizmus. Tam, kde existujú dlhodobejšie obavy o primeranosť a kde sa zavádza celotrhový mechanizmus, možno tento celotrhový mechanizmus niekedy prispôsobiť aj na riešenie miestneho problému primeranosti. Napríklad Taliansko plánuje a Írsko zvažuje, že vytvorí v rámci celotrhového kapacitného mechanizmu cenové zóny za kapacitu s cieľom vysielať signály pre miestne investície.

Na riešenie miestnych obáv o primeranosť by mohlo byť vhodnejšie cielenejšie opatrenie. Určité formy strategickej rezervy môžu byť obmedzené len na určité oblasti, rovnako ako výzva na predkladanie ponúk na novú kapacitu. Veľkosť týchto cielených mechanizmov možno prispôsobiť identifikovanému kapacitnému rozdielu. Výzvy na predkladanie ponúk na novú kapacitu však so sebou nesú osobitné riziko, že nová kapacita vytlačí z trhu existujúcu kapacitu a vytvorí situáciu, kde sa účastníci trhu v budúcnosti budú spoliehať na výzvy na predkladanie ponúk na investovanie do novej kapacity namiesto toho, aby reagovali na trhové signály.

---

prechodnému obdobiu v celotrhovom systéme, kde je prípravný čas na aukcie príliš krátky na zabezpečenie konkurencie zo strany nových účastníkov trhu.

[27] Kapacita novej generácie si vo všeobecnosti vyžaduje dlhodobé záväzky, aby bola schopná súťažiť s existujúcimi kapacitami. Tieto dlhodobé záväzky pravdepodobne nie sú zlučiteľné s potrebnou dočasnou povahou strategickej rezervy.

Na záver možno uviesť, že s výnimkou veľmi izolovaných systémov, kde je prenos cenovo nedostupný, je nová prenosová infraštruktúra alebo štrukturálne reformy na trhoch s elektrinou, ktoré odrážajú miestne obmedzenia, pravdepodobne najvhodnejším dlhodobým riešením, pokiaľ ide o miestne obavy o kapacitu. Kým sa však neprijmú potrebné reformy, môže byť nevyhnutné využiť miestne kapacitné mechanizmy.

Obavy týkajúce sa úlohy spotrebiteľov energie

Štvrtý problém súvisí s obavou, že dopyt zo strany spotrebiteľov energie zostane nepružný, hoci pružný dopyt má zásadný význam pre nákladovo účinnú rovnováhu trhu s elektrinou s čoraz vyššou volatilitou veľkoobchodných cien v dôsledku premenlivej povahy výroby energie z obnoviteľných zdrojov a potenciálu vysokých spotových cien v čase nedostatočnej ponuky. Táto obava môže viesť členský štát k zavedeniu programu prerušiteľnosti alebo osobitných pravidiel na stimulovanie reakcie na strane dopytu v rámci celotrhového systému založenom na objeme.

Z počiatočného posúdenia Komisie týkajúceho sa ôsmich programov prerušiteľnosti zavedených v 11 členských štátoch vyplýva, že tieto programy môžu byť opodstatnené vzhľadom na svoj prínos ku krátkodobej aj k dlhodobej bezpečnosti dodávok[28]. Reakcia na strane dopytu môže poskytnúť užitočné nástroje na vyváženie systému v krátkodobom horizonte a v dlhodobom horizonte má vysoká schopnosť reakcie na strane dopytu potenciál eliminovať potrebu kapacitných mechanizmov, pretože by spotrebiteľom umožnila platiť za rôzne úrovne spoľahlivosti. Primeranosť programov prerušiteľnosti – a teda aj ich súlad s pravidlami EÚ o štátnej pomoci – však závisí predovšetkým od toho, ako sú koncipované a ako v skutočnosti fungujú.

Podľa pravidiel štátnej pomoci by kapacitné mechanizmy mali byť v zásade otvorené všetkým technológiám[29]. V prípade mechanizmu reakcie na strane dopytu však absencia súťaže medzi rozličnými zdrojmi môže byť odôvodnená. Ak program reakcie na strane dopytu umožňuje širokú účasť veľkých i malých priemyselných odvetví a agregátorov reakcie na strane dopytu, nevytvára nadmernú kapacitu, je založený na súťažnom obstarávaní a je koncipovaný tak, aby neovplyvňoval tvorbu primeraných spotových cien elektriny v čase nedostatočnej ponuky, môže byť prijateľnou formou zasahovania. Na druhej strane programy reakcie na strane dopytu, v rámci ktorých sa príliš veľa kapacity obstaráva iba od časti veľkých priemyselných príjemcov, podľa pravidiel štátnej pomoci pravdepodobne nebudú schválené. Existuje pri nich riziko dotovania energeticky náročných priemyselných odvetví bez toho, aby poskytovali zodpovedajúcu protihodnotu, pokiaľ ide o zvýšenie bezpečnosti dodávok ostatným spotrebiteľom elektriny.

Najlepší postup identifikovaný v rámci sektorového zisťovania takisto ukazuje, že tam, kde majú programy reakcie na strane dopytu k dispozícii osobitnú podporu, by táto podpora

[28] Je potrebné poznamenať, že takéto posúdenie v rámci sektorového zisťovania nemôže nahradiť potrebu individuálneho posúdenia každého opatrenia štátnej pomoci, a toto tvrdenie by sa nemalo vykladať v tom zmysle, že programy, ktoré ešte neboli posúdené a ktoré podliehajú rozhodnutiu Komisie, sa budú považovať za zlučiteľné.

[29] V rámci obmedzení cieľov v oblasti zmeny klímy, ako sa uvádzajú v usmerneniach v oblasti ochrany životného prostredia a energetiky v ods. 220 a ods. 233 písm. e).

nemala byť k dispozícii na neobmedzený čas. Cieľom by mala byť podpora rozvoja programov reakcie na strane dopytu, aby v dlhšom časovom horizonte mohli konkurovať na trhu (alebo v rámci celotrhového kapacitného mechanizmu).

Platby za kapacitu sú vo všeobecnosti nevhodné

Pokiaľ ide o „platby za kapacitu“, zo sektorového zisťovania vyplýva, že tieto mechanizmy pravdepodobne nenastavia správnu cenu za kapacitu, pretože neumožňujú, aby túto cenu konkurenčne nastavil trh, ale závisia skôr od „administratívnej“ ceny. Nie je teda pravdepodobné, že by správne vyjadrovali skutočnú situáciu nedostatočnej ponuky. Prinášajú so sebou vysoké riziko vytvorenia nedostatočnej alebo nadmernej kapacity – najmä pokiaľ majú tieto systémy tendenciu pomaly reagovať na meniace sa podmienky trhu. Všeobecne preto možno predpokladať, že mechanizmy založené na cene pravdepodobne nebudú vhodným opatrením, a to bez ohľadu na konkrétne identifikované obavy.

Voľba typu kapacitného mechanizmu, ktorý je vhodný na riešenie zisteného problému:

- *V prípade dlhodobých rizík sú najvhodnejším nástrojom celotrhové kapacitné mechanizmy – súčasne s trhovými reformami zameranými na obmedzenie úlohy kapacitných mechanizmov.*
- *V prípade dočasných rizík je pravdepodobne najvhodnejším riešením strategická rezerva, pričom trh je potrebné zreformovať tak, aby zaisťoval bezpečnosť dodávok v dlhšom časovom horizonte. Táto rezerva sa musí uchovávať mimo trhu.*
- *Pokiaľ ide o miestne obavy o primeranosť, tento problém by sa mal riešiť lepšími sieťovými prepojeniami alebo vhodnejšími ponukovými oblasťami, ale ako vhodné prechodné nástroje môžu poslúžiť rozličné mechanizmy.*
- *Na zabezpečenie pružnosti strany dopytu môže byť vhodným riešením program prerušiteľnosti.*
- *Administratívne platby za kapacitu pravdepodobne nebudú vhodné, pretože chýbajúci súťažný postup so sebou nesie vysoké riziko nedosiahnutia cieľa alebo nadmernej odmeny.*

6. Správna voľba koncepcie

Bez ohľadu na typ zvoleného systému si všetky členské štáty musia zvoliť detailnú koncepciu, pokiaľ ide o tri základné funkcie kapacitných mechanizmov:

- oprávnenosť: kto sa môže zúčastniť na kapacitnom mechanizme?
- prideľovanie: ako stanoviť cenu za kapacitu a vybrať poskytovateľov kapacity?
- koncepcia produktu: aké sú povinnosti a sankcie pre poskytovateľov kapacity?

Rozhodnutia o všetkých týchto oblastiach podmieňujú účinnosť kapacitného mechanizmu pri zaisťovaní bezpečnosti dodávok s najnižšími možnými nákladmi a rozsah, v akom ovplyvní hospodársku súťaž a obchod medzi poskytovateľmi kapacity, ktorí v rámci mechanizmu súťažia o dotáciu, prostredníctvom narušenia trhu s elektrinou a medzi členskými štátmi.

6.1 Oprávnenosť – kto sa môže zúčastniť?

Pokiaľ ide o oprávnenosť, k mnohým existujúcim kapacitným mechanizmom má prístup len obmedzený počet poskytovateľov kapacity. V niektorých prípadoch sú určití poskytovatelia kapacity výslovne vylúčení z účasti. V iných prípadoch požiadavky týkajúce sa veľkosti, ochrany životného prostredia alebo krátkeho prípravného času[30] implicitne znižujú počet potenciálnych poskytovateľov kapacity.

Nové aj existujúce kapacity sa často obstarávajú skôr samostatne a nie je zámerom, aby si konkurovali v rámci rovnakého kapacitného mechanizmu, v dôsledku čoho sa nezvyšuje konkurenčný tlak na všetkých účastníkov. Kapacita od iných krajín je zvyčajne vylúčená a niektoré členské štáty dokonca nezohľadňujú prínos dovozu ani pri posudzovaní množstva domácej kapacity, ktoré potrebujú, čo vedie k súboru nadmerných vnútroštátnych kapacít.

Zo zisťovania tiež vyplynulo, že v prípade príliš citlivých kapacitných mechanizmov hrozí nadmerná odmena pre účastníkov, lebo konkurenčný tlak je slabší, keď má postup prideľovania len obmedzenú účasť. Platby poskytovateľom kapacity vyplývajúce z tejto obmedzenej hospodárskej súťaže sú zvyčajne na vyššej úrovni, ako je financovanie, ktoré skutočne potrebujú na poskytovanie služby dostupnosti.

Tam, kde je oprávnenosť obmedzená, členské štáty zvyčajne priebežne zavádzajú aj dodatočné mechanizmy, takže nakoniec takmer všetky kapacity majú možnosť žiadať o podporu. Vďaka tomu možno vysvetliť, prečo bolo len v jedenástich členských štátoch zistených 35 mechanizmov[31]. Pri takomto fragmentovanom prístupe ku kapacitnej primeranosti hrozí riziko neefektívnosti a väčší počet kapacitných mechanizmov zvyčajne nebude vhodným riešením s výnimkou prípadov, keď sa na podporu reakcie na strane dopytu používa dodatočný mechanizmus. Napríklad tam, kde je zavedený celotrhový kapacitný mechanizmus, by zavedenie dodatočného kapacitného mechanizmu muselo byť odôvodnené preukázaním ďalšieho trhového zlyhania, ktoré nemožno vyriešiť prostredníctvom celotrhového mechanizmu.

Táto situácia sa však mení. Možno pozorovať rastúcu a vítanú tendenciu zavádzať mechanizmy, ktoré sú otvorené pre širšiu skupinu potenciálnych poskytovateľov kapacity, pričom nové mechanizmy, ktoré sú v štádiu vývoja vo Francúzsku, v Írsku, Taliansku a Poľsku, sú koncipované tak, aby rôznym kapacitným technológiám a novým a existujúcim zdrojom umožnili súťažiť. Francúzsko a Írsko takisto pracujú na plánoch, ktoré umožnia priamu cezhraničnú účasť na týchto kapacitných mechanizmoch. Tá je nevyhnutná na odstránenie narušenia investičných signálov, ktoré zvýhodňuje domáce investície a etablované subjekty. Takisto vytvára stimuly na ďalšie investície do prepojení tam, kde je to nákladovo najúčinnejší spôsob, ako zvýšiť bezpečnosť dodávok. V predbežnej správe o sektorovom zisťovaní Komisia predložila návrhy, ako realizovať cezhraničnú účasť v praxi. V rámci iniciatívy týkajúcej sa koncepcie trhu Komisia navrhuje záväzné spoločné pravidlá

[30] „Prípravný čas“ je čas medzi pridelením ponuky kapacity a okamihom dodávky.
[31] Hoci v tomto počte sú zahrnuté aj minulé alebo plánované mechanizmy a nie všetky tieto mechanizmy v súčasnosti fungujú.

cezhraničnej účasti s cieľom znížiť zložitosť, neefektívnosť, a tým aj náklady pre spotrebiteľov pri súčasnom dodržiavaní cieľov členských štátov týkajúcich sa dekarbonizácie.

Aj keď vo všeobecnosti so sebou neobmedzená oprávnenosť prináša značné výhody, sektorové zisťovanie odhalilo, že existujú dve výnimky. Po prvé, dlhodobý význam reakcie na strane dopytu ako náprava trhových zlyhaní môže poslúžiť ako dôvod zavedenia programov prerušiteľnosti, ktoré budú obmedzené iba na reakciu na strane dopytu. Po druhé, keďže strategické rezervy sú vhodné len na riešenie dočasných problémov a keďže musia byť navrhnuté tak, aby bol ich zásah na trhu minimálny, nemali by podporovať novú kapacitu, ktorá si vyžaduje dlhodobé záväzky.

6.2 Prideľovanie – stanovenie ceny za kapacitu a výber poskytovateľov kapacity

Sektorové zisťovanie odhalilo administratívny aj súťažný postup prideľovania. V administratívnom postupe prideľovania sú všetci oprávnení poskytovatelia kapacity vyberaní bez súťaže a výšku odmeny za kapacitu stanovujú vopred verejné orgány alebo sa dvojstranne dohodne medzi orgánmi a poskytovateľmi kapacity. Súťažný postup prideľovania umožňuje potenciálnym poskytovateľom kapacity súťažiť o poskytovanie požadovanej úrovne kapacity, pričom výška odmeny za kapacitu sa stanoví na základe trhových síl.

Administratívne postupy prideľovania pravdepodobne neukážu skutočnú hodnotu kapacity a je preto nepravdepodobné, že budú nákladovo účinné, pretože pri nich hrozí, že budú poskytovať príliš veľa alebo príliš málo kapacity. Absencia súťažného postupu navyše neumožňuje poskytnúť vyššiu hodnotu spotrebiteľom. Napríklad v Španielsku sa po zavedení súťažnej aukcie náklady na službu prerušiteľnosti znížili takmer o polovicu. Súťažné postupy prideľovania sú v zásade lepším nástrojom a v kombinácii s pravidlami oprávnenosti, ktoré zabezpečujú súťaž medzi všetkými možnými poskytovateľmi, sú schopné zabezpečiť požadovanú kapacitu.

Doteraz boli v 11 členských štátoch, ktorých sa zisťovanie týkalo, administratívny a súťažný postup rovnako bežné, ale nové alebo upravené mechanizmy, ktoré členské štáty plánujú, v čoraz väčšej miere zahŕňajú súťažné postupy predkladania ponúk. Napríklad Írsko a Taliansko plánujú nahradiť administratívne postupy prideľovania súťažnými aukciami.

6.3 Kapacitný produkt – čo musia urobiť poskytovatelia kapacity?

Všetky kapacitné mechanizmy so sebou prinášajú určité povinnosti, ktoré poskytovatelia kapacity musia splniť, a to od povinnosti vybudovať a prevádzkovať elektráreň cez povinnosti spojené s plnením pokynov prevádzkovateľa siete (napr. pokynov vyrábať elektrinu) po povinnosti, ktoré sú čoraz komplexnejšie (napr. možnosti spoľahlivosti vyžadujúce si vrátenie finančných prostriedkov, keď referenčná cena presiahne realizačnú cenu).

Na prípady, keď si poskytovatelia kapacity nesplnia svoje povinnosti (sankcie), sa vzťahuje mnoho rôznych pravidiel. V niektorých mechanizmoch sú poskytovatelia kapacity jednoducho vylúčení z prijímania budúcich platieb, ale vo väčšine z nich sa vyžaduje povinnosť vrátiť prijaté platby alebo zaplatiť dodatočnú pokutu.

V rámci sektorového zisťovania sa zistilo, že keď sú povinnosti obmedzené a sankcie za nesúlad malé, motivácia elektrární, aby boli spoľahlivé, je nedostatočná. Sankcie vyplývajúce

z kapacitného mechanizmu aj spotových cien elektriny v čase nedostatočnej ponuky vysielajú signály na výrobu alebo zníženie dopytu v situáciách nedostatočnej ponuky. Iba ceny elektriny však poskytujú signál na dovoz v rámci vnútorného trhu s energiou. S cieľom zabrániť narušeniu cezhraničného obchodu by preto členské štáty mali dbať na to, aby nenahrádzali signály cien elektriny sankciami vyplývajúcimi z kapacitných mechanizmov.

Ďalej sa zistilo, že mechanizmy, ktoré sa týkajú reakcie na strane dopytu, zvyčajne ukladajú poskytovateľom programov reakcie na strane dopytu iné povinnosti ako výrobcom elektriny. Určité odlišovanie povinností a sankcií medzi výrobou a reakciou na strane dopytu môže byť prinajmenšom krátkodobo opodstatnené na umožnenie rozvoja reakcie na strane dopytu, ktorá bude v dlhodobom horizonte lepšou reakciou na základné trhové zlyhania ako kapacitné mechanizmy.

6.4 Minimalizácia narušenia hospodárskej súťaže a obchodu prostredníctvom vhodnej koncepcie

Kapacitné mechanizmy majú potenciál narušiť hospodársku súťaž na trhu s elektrinou, a to tak v rámci členského štátu, ktorý tento mechanizmus zavádza, ako aj medzi jednotlivými štátmi. Pri sektorovom zisťovaní sa však zistilo, že toto narušenie možno do značnej miery riešiť tak, že sa zabezpečí vysoká miera hospodárskej súťaže v rámci samotného kapacitného mechanizmu.

Po prvé, v prípade koncentrovaných trhov s elektrinou môžu kapacitné mechanizmy narušiť hospodársku súťaž na trhu s elektrinou členského štátu, ktorý tento mechanizmus zavádza. To je prípad, keď príjmy z kapacitného mechanizmu v podstate pripadnú existujúcej kapacite v rukách etablovaných subjektov. V dôsledku toho sa zvyšujú prekážky vstupu pre konkurentov a upevňuje sa koncentrácia trhu s elektrinou. Otvorený a súťažný postup výberu poskytovateľov kapacity, kde noví účastníci zastupujúci všetky technológie môžu súťažiť s existujúcimi poskytovateľmi kapacity, výrazne prispeje k obmedzeniu takéhoto narušenia hospodárskej súťaže. Vytvorenie rovnakých podmienok pre nových účastníkov, najmä v decentralizovaných systémoch, si môže vyžadovať dodatočné ochranné opatrenia (napr. transparentné a organizované obchodovanie s osvedčeniami). Naopak, v niektorých prípadoch bude možné využiť kapacitné mechanizmy na zabezpečenie vstupu nových účastníkov, napr. ponúkaním dlhodobých zmlúv na novú kapacitu alebo prémií za účasť na postupoch verejného obstarávania.

Po druhé, kapacitné mechanizmy spôsobujú cezhraničné narušenie, a to tým, že menia signály na obchodovanie s elektrinou, ako aj tým, že ovplyvňujú stimuly na investície do domácej i zahraničnej kapacity a do prepojení.

Vzhľadom na význam cien elektriny ako signálu na efektívny dovoz a vývoz elektriny v rámci vnútorného trhu s energiou by mali byť kapacitné mechanizmy koncipované tak, aby koexistovali s vysokými cenami elektriny v čase nedostatočnej ponuky. Členský štát, ktorý sa chce spoliehať na ceny elektriny, môže prilákať dovoz v správnom čase a zároveň poskytnúť silné stimuly na spoľahlivosť. Reformy, ktoré umožňujú prispôsobovať ceny elektriny v čase

nedostatočnej ponuky, a koncepcia kapacitného produktu, ktorá koexistuje s cenami elektriny v čase nedostatočnej ponuky, majú preto zásadný význam pri prevencii narušenia obchodu[32].

Celotrhové kapacitné mechanizmy budú mať okrem možného vplyvu na obchod v čase nedostatočnej ponuky vo všeobecnosti tlmiaci účinok na ceny elektriny, pretože poskytovatelia kapacity budú dostávať časť svojich príjmov z kapacitného mechanizmu, a nie z trhu s elektrinou. Ak môžu príjem z kapacity dostávať len domáci poskytovatelia kapacity, tento tlmiaci účinok spôsobí narušenie v prospech investícií do domácej kapacity, a nie do kapacity v iných krajinách alebo prepojení, ktoré takisto zaisťujú bezpečnosť dodávok. Na zabezpečenie efektívnych signálov a zabránenie prekážkam na vnútornom trhu s energiou je preto nevyhnutná úplná cezhraničná účasť na celotrhových mechanizmoch.

Sektorové zisťovanie preukazuje, že kapacitné mechanizmy by mali byť otvorené pre všetky typy potenciálnych poskytovateľov kapacity a mali by zahŕňať súťažný postup stanovovania cien, aby sa zabezpečilo, že hospodárska súťaž minimalizuje cenu, ktorá sa za kapacitu platí. Súťaž medzi poskytovateľmi kapacity by mala byť čo možno najväčšia a osobitná pozornosť by sa mala venovať vstupu nových účastníkov.

Kapacitné mechanizmy by mali zabezpečiť stimuly pre spoľahlivosť a mali by byť koncipované tak, aby koexistovali s cenami v čase nedostatočnej ponuky, aby sa zabránilo neprijateľnému narušeniu obchodu a predišlo sa nadmernej domácej kapacite.

Celotrhové kapacitné mechanizmy by mali byť otvorené explicitnej cezhraničnej účasti s cieľom zabezpečiť stimuly na ďalšie investície do prepojení a znížiť dlhodobé náklady na bezpečnosť dodávok EÚ.

7. Závery a ďalšie kroky

Vzhľadom na prebiehajúci vývoj a reformy trhov s elektrinou v EÚ bude Komisia aj naďalej pozorne sledovať vývoj kapacitných mechanizmov a upravovať usmernenia uvedené v tejto záverečnej správe a prílohách k nej so zreteľom na svoju vyvíjajúcu sa rozhodovaciu prax. Na základe sektorového zisťovania možno prísť celkovo k ôsmim záverom[33].

[32] Kapacitný produkt možnosť spoľahlivosti môže byť mimoriadne vhodný na dosiahnutie tohto cieľa, pretože ponecháva trhové signály bez zmeny a po zavedení stanovovania spotových cien v čase nedostatočnej ponuky si nevyžaduje dodatočnú sankciu za nedodanie kapacity, ktorá sa mala poskytnúť prostredníctvom kapacitného mechanizmu.

[33] Tieto závery sa zameriavajú predovšetkým na schopnosť rôznych typov kapacitných mechanizmov riešiť problémy s bezpečnosťou dodávok elektriny nákladovo najefektívnejším spôsobom, ktorý čo najmenej narúša fungovanie trhu. Kapacitné mechanizmy môžu však ovplyvniť zmes zdrojov používaných na výrobu, a preto medzi nimi a politickými nástrojmi zameranými na podporu dekarbonizácie existuje určitá interakcia. Podľa usmernení o štátnej pomoci v oblasti ochrany životného prostredia a energetiky v ods. 220 a ods. 233 písm. e) by sa pri vytváraní kapacitných mechanizmov mali zohľadniť tieto vplyvy s cieľom prispieť k celkovej súdržnosti energetickej politiky EÚ na trhoch s elektrinou.

Po prvé je zrejmé, že napriek súčasnej nadmernej kapacite v EÚ ako celku existujú značné obavy, že na trhu v budúcnosti nebude výrobná kapacita na zaistenie primeranej bezpečnosti dodávok alebo že postupom času už nebude postačovať.

Po druhé, reformy trhu s elektrinou sú nevyhnutné, pretože pomáhajú riešiť obavy týkajúce sa nedostatočnej bezpečnosti dodávok. Väčšina členských štátov však príslušné reformy ešte len musí vykonať. V rámci iniciatívy Komisie týkajúcej sa koncepcie trhu sa preto navrhuje súbor reforiem, ktorých cieľom je zlepšiť fungovanie trhov s elektrinou v EÚ, a Komisia bude od členských štátov požadovať, aby uskutočnili reformy, ktoré budú sprevádzať plánované zavedenie akéhokoľvek kapacitného mechanizmu.

Po tretie, aj keď má reformovaný trh v zásade potenciál zaistiť bezpečné dodávky, môže pretrvávať neistota, či čoraz vyššia volatilita trhových cien a zriedkavé situácie nedostatočnej ponuky neovplyvnia dlhodobé investičné rozhodnutia. Niektoré členské štáty sa preto rozhodli zaviesť kapacitné mechanizmy, aby zaistili bezpečnosť dodávok elektriny. Tieto mechanizmy zahŕňajú štátnu pomoc a musia byť oznámené Európskej komisii (notifikácia) v súlade s pravidlami štátnej pomoci. Tieto mechanizmy budú schválené, ak členské štáty preukážu ich nevyhnutnosť a ak sa narušenie hospodárskej súťaže, ktoré spôsobia, minimalizuje v súlade s vnútorným trhom a pravidlami štátnej pomoci so zreteľom na výsledky sektorového zisťovania, ako je zhrnuté v tomto oznámení.

Po štvrté, dôsledné posúdenie primeranosti založené na riadne vymedzenom ekonomickom štandarde spoľahlivosti má zásadný význam z hľadiska identifikácie rizík pre bezpečnosť dodávok a určenie potrebnej veľkosti akéhokoľvek kapacitného mechanizmu. Takéto dôsledné posúdenie výrazne zníži riziko vytvorenia nadmernej kapacity a prispeje k obmedzeniu narušenia hospodárskej súťaže, ktoré kapacitné mechanizmy spôsobujú. Ďalšia harmonizácia posúdení primeranosti na úrovni EÚ prispeje k zvýšeniu transparentnosti a budovaniu dôvery k výsledkom týchto posúdení. V rámci iniciatívy Komisie týkajúcej sa koncepcie trhu sa preto navrhuje vypracovanie zdokonalenej celoeurópskej metodiky posudzovania primeranosti a vykonávanie ročných posúdení primeranosti Európskou sieťou prevádzkovateľov prenosových sústav pre elektrinu.

Po piate, zvolený typ kapacitného mechanizmu by mal riešiť zistený problém:

- Ak členský štát zistí dlhodobé riziko nedostatočných investícií, najvhodnejšou formou zásahu pravdepodobne budú celotrhové kapacitné mechanizmy (ako sú mechanizmy zavedené v Spojenom kráľovstve a vo Francúzsku a plánované v Írsku a Taliansku). Takisto by sa mali prijať trhové reformy s cieľom obmedziť štátnu pomoc, ktorá sa požaduje prostredníctvom kapacitného mechanizmu.
- V prípade, že členský štát zistí dočasné riziko, najvhodnejšou formou zásahu bude pravdepodobne strategická rezerva, pretože je koncipovaná so zreteľom na situácie, v ktorých trh zaisťuje bezpečnosť dodávok v dlhodobom horizonte, ale v krátkodobom až strednodobom horizonte existujú určité obavy o kapacitu. Strategické rezervy by sa mali použiť len v núdzových situáciách. Mali by sa uchovávať mimo trhu, aby sa minimalizovalo narušenie jeho každodenného fungovania. Strategické rezervy sú len dočasné opatrenia, ktoré sprevádzajú trhové reformy, a odbúrajú sa v momente, keď sa začnú uplatňovať reformy.

- V prípade, že členský štát zistí miestny problém primeranosti výroby, bude voľba mechanizmu závisieť od konkrétnych trhových podmienok. V dlhodobom horizonte však treba miestny problém riešiť lepšími sieťovými prepojeniami alebo vhodnejšími ponukovými oblasťami, ktoré nastavia také miestne ceny elektriny, ktoré budú odrážať rovnováhu medzi miestnou ponukou a dopytom.
- Ak sa členský štát obáva nedostatočného vývoja pružnosti strany dopytu, vhodným riešením môže byť program prerušiteľnosti, aj keď je potrebné dbať na to, aby sa program nezmenil na dotáciu pre energeticky náročné odvetvia.
- Odhliadnuc od typu zvoleného mechanizmu by sa mal príslušný mechanizmus pravidelne preskúmavať s cieľom preveriť pretrvávajúcu potrebu kapacitného mechanizmu.
- Administratívne platby za kapacitu pravdepodobne nebudú vhodným riešením, a to bez ohľadu na konkrétne problémy, ktorým členský štát čelí, pretože chýbajúci súťažný postup so sebou nesie vysoké riziko nedosiahnutia cieľa kapacity alebo nadmernej odmeny.

Po šieste, kapacitné mechanizmy by mali byť otvorené pre všetky typy potenciálnych poskytovateľov kapacity. To v kombinácii so súťažným postupom stanovovania cien zaisťuje, že hospodárska súťaž minimalizuje cenu, ktorá sa za kapacitu platí. Jedinú výnimku tvoria mechanizmy reakcie na strane dopytu, najmä vzhľadom na ich schopnosť riešiť základné trhové zlyhania, a strategické rezervy, ktoré by nemali podporovať novú výrobnú kapacitu, aby sa minimalizovalo narušenie trhu.

Po siedme, celotrhové kapacitné mechanizmy musia byť otvorené explicitnej cezhraničnej účasti s cieľom minimalizovať narušenie cezhraničnej hospodárskej súťaže a obchodu, zabezpečiť stimuly na ďalšie investície do prepojení a znížiť dlhodobé náklady na európsku bezpečnosť dodávok.

Napokon sa pri sektorovom zisťovaní preukázalo, že viacero existujúcich kapacitných mechanizmov je navrhnutých spôsobom, ktorým sa neriešia všetky obavy týkajúce sa hospodárskej súťaže. Komisia bude spolupracovať s členskými štátmi, aby všetky existujúce kapacitné mechanizmy postupne uviedla do súladu s pravidlami štátnej pomoci so zreteľom na závery sektorového zisťovania. Poskytovatelia kapacity a iné hospodárske subjekty tak nadobudnú väčšiu istotu a zabezpečí sa, že investorom sa vyšlú správne signály.