



Bruselj, 30.11.2016
COM(2016) 752 final

POROČILO KOMISIJE

Končno poročilo o sektorski preiskavi mehanizmov električne zmogljivosti

{SWD(2016) 385 final}

POROČILO KOMISIJE

Končno poročilo o sektorski preiskavi mehanizmov električne zmogljivosti

1. Uvod

Cilj evropske strategije za energetska unija je oskrbeti evropske odjemalce z zanesljivo, čisto in cenovno dostopno energijo¹. Čeprav je bil pri uresničevanju teh ciljev dosežen pomemben napredek, je zanesljivost oskrbe z električno energijo vse večja težava za čedalje več držav članic. Da bi preprečile morebitno pomanjkanje električne energije, so nekatere države članice vzpostavile različne vrste mehanizmov električne zmogljivosti ali to načrtujejo. V okviru teh mehanizmov bi morali proizvajalci električne energije in drugi ponudniki električne zmogljivosti, kot so izvajalci prilagajanja odjema, prejemati plačilo za zagotavljanje razpoložljivosti v primeru potrebe.

Javna podpora ponudnikom električne zmogljivosti, ki načeloma pomeni državno pomoč, lahko izkrivi konkurenco na trgu z električno energijo. Mehanizmi električne zmogljivosti pogosto zagotavljajo subvencije le nacionalnim ponudnikom električne zmogljivosti, pri čemer prezrejo vrednost uvoza in izkrivijo naložbene signale. Zato mnoge prednosti odprtega in dobro povezanega notranjega trga energije ostanejo neizkoriščene, odjemalci pa imajo višje stroške. Poleg tega ti mehanizmi včasih brez objektivne utemeljitve dajejo prednost nekaterim tehnologijam ali udeležencem na trgu oziroma novim konkurenčnim udeležencem preprečujejo, da bi postali dejavni na trgu z električno energijo. To izkrivlja konkurenco, lahko ogrozi doseganje ciljev razogljičenja in zvišuje ceno zanesljivosti oskrbe. Zato je Komisija 29. aprila 2015 začela sektorsko preiskavo državne pomoči, da bi izvedela več o potrebi in zasnovi mehanizmov električne zmogljivosti ter njihovem vplivu na trg.

V tem končnem poročilu so predstavljene glavne ugotovitve preiskave, ki so natančneje razdelane v priloženem poročilu². Poročilo zagotavlja vpogled v to, kdaj mehanizmi električne zmogljivosti pomenijo državno pomoč in kako Komisija obravnava mehanizme električne zmogljivosti glede na pravila o državni pomoči³⁴. Komisija želi z uporabo teh pravil zagotoviti, da bodo države članice uvedle mehanizme električne zmogljivosti le, kadar jih bodo potrebovale, in tako, da notranji trg energije ne bo razdeljen na nacionalne trge v škodo odjemalcev in potencialno podnebnih ciljev.

Med sektorsko preiskavo so se službe Komisije osredotočile na trge z električno energijo enajstih držav članic, ki so že uvedle mehanizme električne zmogljivosti ali to načrtujejo⁵. Veliko informacij so zbrale na srečanjih z državami članicami, energetske regulatorji,

¹ Sporočilo Komisije z naslovom Okvirna strategija za trdno energetska unija s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost, 25. februar 2015, COM(2015) 80.

² Delovni dokument služb Komisije, priložen h Končnemu poročilu o sektorski preiskavi mehanizmov električne zmogljivosti, 30. november 2016, SWD(2016) 385.

³ Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020 (2014/C 200/01) vsebujejo posebna pravila za presojo mehanizmov električne zmogljivosti z vidika konkurenčnega prava.

⁴ Pri tem je treba opozoriti, da so ugotovitve sektorske preiskave splošne, zato je treba za vsak primer posebej izvesti tudi presojo morebitnih posameznih ukrepov državne pomoči.

⁵ Belgija, Danska, Francija, Hrvaška, Irska, Italija, Nemčija, Poljska, Portugalska, Španija in Švedska.

združenji in udeleženci na trgu ter z dvema vprašalnikoma, naslovljenima na več kot 200 zainteresiranih strani. Komisija je 13. aprila 2016 objavila vmesno poročilo o sektorski preiskavi za javno posvetovanje⁶. V tem poročilu upošteva 114 odgovorov, ki jih je prejela o vmesnem poročilu⁷.

To poročilo in njegove priloge so vključeni v sveženj zakonodajnih predlogov kot del prizadevanj za vzpostavitev energetske unije EU s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost. Ta sveženj vsebuje zakonodajne predloge za izboljšanje zasnove in delovanja trgov EU z električno energijo (v nadaljnjem besedilu: pobuda o zasnovi trga), vključno s predlogi za izboljšanje nacionalnih politik v zvezi z zadostnostjo proizvodnje na podlagi ugotovitev sektorske preiskave, ki bi morale sčasoma zmanjšati potrebo po mehanizmih električne zmogljivosti za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe⁸.

2. Pomisleki glede zanesljivosti oskrbe

2.1 Ali ima EU težave z zanesljivostjo oskrbe z električno energijo?

Odjem električne energije v EU se je od začetka gospodarske in finančne krize leta 2008 zmanjšal. V istem obdobju se je skupna obstoječa proizvodna zmogljivost še naprej povečevala⁹. Zato so se presežki zmogljivosti¹⁰ povečali¹¹, visoke cene na trgih z električno energijo pa so od leta 2010 manj pogoste¹². S sektorsko preiskavo je bilo potrjeno, da je bilo pomanjkanje zmogljivosti, pri katerem je bila oskrba odjemalcev z električno energijo zaradi njene nezadostne proizvodnje dejansko prekinjena, v zadnjih petih letih izredno redko¹³. Povedano drugače, za celotno EU je značilna presežna zmogljivost.

Razmere se med državami članicami razlikujejo. Zdi se, da se nekatere države članice srečujejo s pravimi izzivi zanesljivosti oskrbe različnega obsega in trajanja, posamezna območja v nekaterih državah članicah pa so prizadele posebne težave z lokalno zanesljivostjo oskrbe. Poleg tega se bodo v naslednjih letih postopno zapirale mnoge zdajšnje elektrarne.

⁶ C(2016) 2017 in SWD(2016) 119.

⁷ Pregled odgovorov na javno posvetovanje je vključen v poročilo (delovni dokument služb Komisije), ki je priložen temu sporočilu.

⁸ Sveženj vsebuje spremembe uredb (ES) št. 713/2009 in 714/2009 ter direktive 2009/72/ES. Poleg tega je v sveženj vključen predlog nove uredbe o pripravljenosti na tveganja v elektroenergetskem sektorju in razveljavitvi direktive 2005/89/EC.

⁹ To razhajanje med ponudbo in povpraševanjem se je pojavilo predvsem zaradi sprejetih odločitev o naložbah še pred začetkom krize. Čeprav se je skupna obstoječa zmogljivost različno povečala v vsaki izmed 11 držav članic, zajetih v sektorski preiskavi, se je od leta 2000 v celotni EU povečala za več kot 30 %.

¹⁰ Presežek zmogljivosti se običajno izračuna kot razlika med obstoječo zmogljivostjo in konično (ali povprečno) obremenitvijo. Obstoječo zmogljivost je mogoče zmanjšati glede na njeno pričakovano razpoložljivost, da bi se bolje izrazil pričakovani presežek zmogljivosti.

¹¹ Evropska mreža operaterjev prenosnih sistemov za električno energijo (ENTSO-E) je predvidela, da razlika med količino električne energije, potrebne v času konic, in električno energijo, ki jo je mogoče proizvesti z razpoložljivo proizvodno zmogljivostjo, znaša 13 % za celotno EU („ENTSO-E: 2015 Scenario Outlook & Adequacy Forecast“ (ENTSO-E: Predvideni scenariji in napoved zadostnosti za leto 2015), na voljo na naslovu https://www.entsoe.eu/Documents/SDC%20documents/SOAF/150630_SOAF_2015_publication_wcover.pdf).

¹² Iz podatkov, ki jih je objavila Agencija za sodelovanje energetskih regulatorjev (ACER), je razvidno, da se je od leta 2010 zmanjšala pogostnost visokih cen na trgih EU z električno energijo (ACER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity Market in 2015 (ACER, Letno poročilo o rezultatih spremljanja notranjega trga z električno energijo leta 2015), na voljo na naslovu:

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

¹³ Edina večja izjema je bila Poljska, kjer je vročinski val avgusta 2015 povzročil prisilne izpade elektrarn.

Nekatere elektrarne se približujejo koncu svoje obratovalne življenjske dobe, nekatere ne morejo izpolnjevati novih okoljskih in emisijskih standardov, druge pa se bodo postopno zaprle zaradi nacionalnih odločitev na področju energetske politike (npr. postopna odprava jedrske energije v Nemčiji).

To splošneje pomeni, da je evropski elektroenergetski sektor v obdobju največjega prehoda doslej. Z liberalizacijo trga in prizadevanji za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov so se temeljito spremenili način proizvodnje električne energije, trgovanja z njo in njene porabe. Proizvodnja električne energije iz obnovljivih virov energije se hitro povečuje. To je znižalo veleprodajne cene električne energije, a tudi zmanjšalo uporabo konvencionalnih proizvodnih tehnologij, kot sta premog in plin, saj so stroški poslovanja pri proizvodnji energije iz obnovljivih virov na splošno nižji. Manjši odjem, nižje cene in nižja stopnja izkoriščenosti so zmanjšali dobičkonosnost konvencionalne proizvodnje električne energije. Hkrati imajo še vedno zelo pomembno vlogo prilagodljive konvencionalne tehnologije: čedalje večji delež obnovljivih virov energije, kot sta vetrna in sončna energija¹⁴, katerih proizvodnja se razlikuje glede na vremenske razmere ter dan in noč, za zagotavljanje nemotene zanesljivosti oskrbe zahteva prilagodljive energetske sisteme, vključno z zanesljivimi rezervnimi zmogljivostmi, ki so lahko v obliki konvencionalne proizvodnje, prilagajanja odziva ali shranjevanja.

Države članice so zaskrbljene, da obstoječe zmogljivosti za proizvodnjo električne energije, vključno s pričakovanimi naložbami v nove zmogljivosti, morda ne bodo zadostovale za nadaljnje zagotavljanje zanesljivosti oskrbe. Če sedanja nizka stopnja dobičkonosnosti tradicionalnih proizvodnih zmogljivosti izraža le trenutno presežno zmogljivost, prihodnja zadostnost zmogljivosti ne bo tako problematična. Če pa je nizka stopnja dobičkonosnosti posledica tudi tržnih ali regulativnih pomanjkljivosti, se lahko spodbude za naložbe izkažejo za nezadostne, da bi lahko srednje- in dolgoročno vzdrževali ustrezne ravni zmogljivosti.

2.2 Zakaj naložbe morda ne bodo zadostovale za zagotavljanje zanesljive oskrbe v prihodnosti?

Gospodarski subjekti se na podlagi pričakovanega prihodka odločijo, ali bodo ohranili obstoječe zmogljivosti ali vlagali v nove.

Da bi preverili, ali lahko analizirani trgi spodbudijo zadostne naložbe v zmogljivosti za zadostitev prihodnjemu odjemu, je bilo v sektorski preiskavi proučeno, ali regulativne in/ali tržne pomanjkljivosti morda ovirajo naložbe. S preiskavo je bilo dejansko odkritih več tržnih pomanjkljivosti, ki bi lahko trgov z električno energijo preprečile ustvarjanje naložb, potrebnih za zagotovitev zanesljivosti oskrbe. V sektorski preiskavi je bilo zlasti ugotovljeno, da je učinkovito delovanje trgov z električno energijo odvisno od zadostnega povišanja cen v obdobjih, ko je oskrba manjša od odjema. Dobiček, ustvarjen zaradi višjih cen v teh obdobjih pomanjkanja, je poglavitna spodbuda za naložbe, zlasti za prilagodljive tehnologije, ki se redko uporabljajo in morajo svoje naložbene stroške nadomestiti v sorazmerno majhnem številu ur obratovanja.

¹⁴ Vetrna in sončna energija sta leta 2014 prispevali k 11 % proizvodnje električne energije v EU-28 (Eurostat), vendar sta v nekaterih državah članicah ob posameznih urah zagotavljali skoraj celotno proizvodnjo, ob drugih urah pa energije sploh ne ustvarjata.

V praksi več dejavnikov omejuje sposobnost trgov z električno energijo, da v času pomanjkanja povišajo cene. Prvič, malo posameznih odjemalcev električne energije se lahko v realnem času odzove na nihanje cen in zmanjša odjem v koničnih urah, ko so cene visoke. Ker se odjem ne prilagaja cenam, pravila, ki so jih določili nacionalni organi, da bi uravnotežili oskrbo in odjem, pogosto vključujejo nizke regulirane zamejitve cen, ki ne upoštevajo pripravljenosti odjemalcev za plačilo zanesljive oskrbe, posledica pa so cene, ki ne upoštevajo dejanske vrednosti zadostnosti dodatnih virov¹⁵.

Drugič, tudi če ni izrecnih zamejitev cen, pravila o upravljanju izravnalnih trgov, na katerih morajo omrežni operaterji v realnem času proizvodnjo prilagoditi odjemu električne energije ter kjer je za vsako uro določena končna cena električne energije, v praksi zamejijo ceno na terminskih trgih¹⁶.

Tretjič, za zagotavljanje pravih lokacijskih signalov za naložbe v proizvodnjo in prenos je ključna ustrezna razmejitev trgovalnih območij¹⁷. Kadar se cene določajo na velikem trgovalnem območju, ne da bi se upoštevale omejitve prenosnega sistema, so potrebni zunajtržni ukrepi ponovnega dispečiranja, pri čemer se neki obseg proizvodnje (z dodatnimi stroški) ustavi v enem delu in zažene v drugem delu v okviru velikega območja, da bi v omrežju vzpostavili ravnovesje. To zunajtržno ponovno dispečiranje slabi naložbene signale in izkrivlja cene električne energije, tj. ustvarja prikrite subvencije za nekatere odjemalce in dodatne dajatve za druge¹⁸. To izkrivljanje cen ovira čezmejno trgovino in zmanjšuje spodbude za naložbe v večje povezovalne zmogljivosti med državami članicami. Iz sektorske preiskave je razvidno, da sedanja konfiguracija trgovalnih območij v EU precej otežuje delovanje in razvoj učinkovitega notranjega trga energije.

Nazadnje, tudi če bi bilo dovoljeno oblikovanje višjih cen v obdobjih pomanjkanja in bi bila trgovalna območja ustrezno razmejena, udeleženci na trgu morda še vedno ne bi želeli vlagati v nove zmogljivosti zaradi precejšnje negotovosti v zvezi s prihodnjimi dogajanja na trgu, kot je učinek čedalje večjega tržnega deleža obnovljive energije in potencialno izjemne nestanovitnosti cen na njihove naložbe.

3. Reforma trga z električno energijo

Na podlagi sektorske preiskave je bilo opredeljenih več tržnih reform, ki bi lahko zmanjšale pomisleke glede zanesljivosti oskrbe ali celo odpravile potrebo po mehanizmih električne zmogljivosti. Zato bi morale države članice te reforme izvesti pred ali med uvedbo mehanizma električne zmogljivosti.

¹⁵ Učinkovite zamejitve cen bi morale načeloma upoštevati povprečno pripravljenost odjemalcev, da plačajo za neprekinjeno oskrbo v obdobjih pomanjkanja, tako imenovano vrednost nedobavljene energije.

¹⁶ Na primer, prenizke kazni za neravnovesje v trenutku dobave lahko delujejo kot implicitna zamejitev cen na trgih za dan vnaprej in drugih terminskih trgih, saj operaterji raje plačajo kazen kot visoke cene.

¹⁷ Trgovalna območja so opredeljena kot območja enotne cene, tj. območja, na katerih se vse ponudbe odjema in oskrbe oblikujejo ob istem času in po isti ceni.

¹⁸ Na primer, če je v enem delu v okviru velikega trgovalnega območja odjem prevelik, proizvodnja pa nezadostna, ta del pa s preostalim območjem povezuje nezadosten prenosni sistem, bodo cene v tem delu prenizke v primerjavi z dejanskimi stroški proizvodnje električne energije za porabo v tem delu. V drugih oddaljenih delih na trgovalnem območju, v katerih je proizvodnja precej večja od odjema, bodo cene previsoke. Tako odjemalci v enem delu trgovalnega območja subvencionirajo odjemalce v drugem delu in ker tržne cene ostanejo izkrivljene, trgi ne pošiljajo signalov za naložbe na pravih lokacijah.

Cene, ki izražajo dejansko vrednost električne energije, lahko zagotovijo signale za nove naložbe v zanesljive in prilagodljive zmogljivosti, ki so potrebne za zagotovitev zanesljive oskrbe z električno energijo. Zato je ključna tržna reforma odprava pretirano nizkih zamejitev cen, namesto tega pa je treba omogočiti zvišanje cen, da bi upoštevali pripravljenost odjemalcev, da te cene plačajo. Pravila izravnalnega trga bi bilo treba izboljšati, tako da se bi se stroški, ki jih imajo omrežni operaterji z ohranjanjem ravnovesja v sistemu, v celoti upoštevali v cenah razlike, ki jih plačajo „neuravnoteženi“ udeleženci na trgu¹⁹. Vsi udeleženci na trgu bi morali imeti spodbude in priložnost, da podprejo ravnovesje v sistemu, tako da svojo dejansko izmerjeno proizvodnjo ali odjem električne energije uskladijo z električno energijo, ki so jo po pogodbi kupili ali prodali na terminskih trgih²⁰.

Države članice morda skrbi, da bodo odprava zamejitev cen in višje veleprodajne cene v času konic vplivale na drobnoprodajne cene. S sektorsko preiskavo je bilo ugotovljeno, da je mogoče taka tveganja obvladati na samem trgu, na primer z uvedbo produktov za varovanje pred tveganjem, ki bodo dobaviteljem in končnim odjemalcem omogočili, da se zavarujejo pred zvišanji cen, tudi dolgoročneje z dolgoročnimi pogodbami za varovanje pred tveganji²¹. Tako dolgoročneje varovanje pred tveganji lahko tudi podpre poslovne priložnosti proizvajalcev za naložbe, tako da potencialne negotove cene v obdobjih pomanjkanja preoblikuje v zanesljiv redni tok prihodkov. Nadaljnje sprejemanje takšnih pogodb za varovanje pred tveganji zato lahko velja za koristen razvoj, ki bi lahko pripomogel k zmanjševanju potreb po mehanizmih električne zmogljivosti.

Poleg tega so lahko regulativni organi nenaklonjeni zvišanju veleprodajnih cen bodisi zaradi strahu pred zlorabo tržne moči bodisi zaradi zaskrbljenosti, da bodo povzročile višje drobnoprodajne cene za gospodinjstva in industrijo. Tveganje za zlorabo tržne moči, povezano z bolj nestanovitnimi cenami, se lahko ublaži, in to z razširitvijo udeležbe na trgu in okrepitevijo konkurence ter z izboljšanjem preglednosti, razpoložljivosti podatkov in spremljanja trga²².

Druga pomembna tržna reforma zadeva udeležbo ponudnikov prilagajanja odjema na trgu. Povečanje prilagajanja odjema cenam v realnem času je pglavitno, saj lahko izravna konice odjema in tako zmanjša potrebo po dodatni proizvodni zmogljivosti. Vendar se ponudniki prilagajanja odjema še vedno srečujejo z velikimi ovirami pri vstopu na trg in razdrobljenim

¹⁹ Proizvajalci električne energije, ki so proizvedli manj, kot so obljubili, ali trgovci na drobno, ki so porabili več energije, kot so obljubili, prispevajo k skupnemu neravnovesju v sistemu in morajo zato plačati cene razlike. Predlogi pobude o zasnovi trga vključujejo nekatere izjeme od tega splošnega načela (glej člen 4 predlagane uredbe o električni energiji).

²⁰ Kjer odprava zamejitev cen ne prispeva k oblikovanju zelenih cen za obdobja pomanjkanja, so nekateri udeleženci na trgu z električno energijo za obdobja pomanjkanja uvedli upravno oblikovanje cen. To je regulativni ukrep, pri katerem se s povečevanjem verjetnosti, da odjemu ne bo zadoščeno, k tržni ceni samodejno prišteje predhodno določen dodatek. Ko se bodo torej presežki zmogljivosti zmanjšali, se bodo cene električne energije samodejno določile na ravni, ki upošteva tveganje pomanjkanja, kar bo udeležence na trgu močno spodbudilo k proizvodnji (ali zmanjšanju odjema) električne energije, ko jo bo sistem najbolj potreboval. Primer upravnega oblikovanja cen za obdobja pomanjkanja lahko najdemo v Teksasu in Združenem kraljestvu, kjer so za obdobja pomanjkanja razvili oblikovanje pridržane cene. Podoben sistem uvaja Irska.

²¹ Primere produktov za varovanje pred tveganjem lahko najdemo v Avstraliji, v Nemčiji pa so bili uvedeni prek evropske borze električne energije (EEX).

²² Protikonkurenčno ravnanje se lahko prepreči tudi z izvajanjem protimonopolnih pravil, ki pa jih ne bi smeli obravnavati kot oviro za oblikovanje visokih cen električne energije, če take cene izražajo vrednost električne energije v času pomanjkanja.

pravnim okvirom po celotni EU. Na nekaterih trgih sodelovanje ponudnikov prilagajanja odjema ni dovoljeno, na drugih trgih pa režim omrežnih tarif oziroma odsotnost tehničnih pravil zmanjšujeta privlačnost delovanja odjemalcev na trgu ali to celo preprečujeta.

Nazadnje, iz sektorske preiskave je razvidno, da bi bilo treba proučiti in pregledati razmejitve trgovalnih območij, da bo mogoče oblikovati ustrezne lokalne cene, ki bodo spodbudile naložbe v zmogljivosti tam, kjer jih primanjkuje, in v prenosno infrastrukturo, ki je potrebna za prenos električne energije od proizvajalcev k odjemalcem.

Pobuda o zasnovi trga vsebuje predloge za rešitev vseh teh vprašanj: oblikovanje kratkoročnih trgov, ki se odzivajo na potrebe bolj spremenljivih in manj predvidljivih naraščajočih deležev vetrne in sončne energije, usklajena pravila za udeležbo ponudnikov prilagajanja odjema, standardizacija izravnalnih produktov in pravil za njihovo zagotavljanje prek meja, s čimer se bo dodatno okrepila konkurenca na izravnalnem trgu, ter izboljšanje postopka za določanje trgovalnih območij.

Države članice, ki so predlagale mehanizme električne zmogljivosti, bi si morale ustrezno prizadevati za odpravo svojih pomislekov glede zadostnosti virov s tržnimi reformami. Povedano drugače, noben mehanizem električne zmogljivosti ne bi smel nadomestiti tržnih reform.

4. Kdaj je treba izvesti mehanizem električne zmogljivosti?

Z zgoraj opisanimi tržnimi reformami je mogoče odpraviti veliko regulativnih in tržnih pomanjkljivosti, ki povzročajo pomanjkanje zmogljivosti. Vendar bo za popolno izvedbo tržnih reform morda potrebnega veliko časa ali te ne bodo zadostovale za popolno odpravo temeljne težave glede zadostne zmogljivosti. Zato se nekatere države članice odločajo za izvajanje dopolnilnih ukrepov v obliki mehanizmov električne zmogljivosti.

Čeprav se zasnove teh mehanizmov razlikujejo, vsi ponudnikom električne zmogljivosti na podlagi plačil za zagotavljanje razpoložljivosti zmogljivosti za proizvodnjo električne energije omogočajo dodaten prihodek. To plačilo običajno vključuje državno pomoč, ki jo je treba priglasiti Komisiji, da jo odobri v skladu s pravili EU o državni pomoči. Komisija ukrep običajno šteje za mehanizem električne zmogljivosti v skladu s pravili o državni pomoči, če i) je ukrep začela vlada in/ali je vključena vanj²³, ii) je njegov glavni cilj zagotoviti zanesljivost oskrbe z električno energijo²⁴ in iii) ponudnikom zmogljivosti poleg prihodka, če/ki ga ustvarijo s prodajo električne energije, zagotavlja tudi plačilo.

Komisija po priglasitvi ukrepa na podlagi Smernic o državni pomoči za varstvo okolja in energijo najprej prouči, ali je treba obravnavati natančno opredeljeno težavo v zvezi z zanesljivostjo oskrbe, ki je trg ne more rešiti sam. Države članice lahko to dokažejo s

²³ Popolnoma pomožna storitev, ki jo samostojno razvija in opravlja operater prenosnega sistema, se ne šteje za mehanizem električne zmogljivosti, ki bi bil pomemben z vidika državne pomoči.

²⁴ Kadar vlada razvije program podpore za obnovljivo energijo in odobri subvencijo operaterju polja vetrnih elektrarn, je verjetno glavni cilj ukrepa razogljichenje sektorja električne energije. Čeprav ukrep prispeva k razpoložljivi zmogljivosti na trgu, se v tem primeru ne šteje za mehanizem električne zmogljivosti in bo zato proučen v skladu s pravili o podpori za obnovljive vire.

predložitvijo dejanskih dokazov, da trg verjetno ne bo zagotovil ravni zanesljivosti oskrbe, ki se jim zdi ustrezna, tj. določena glede na standard gospodarske zanesljivosti, ki temelji na pripravljenosti odjemalcev za plačilo. To vključuje opredelitev problematičnih tržnih pomanjkljivosti, količinsko opredelitev njihovega verjetnega učinka na naložbe in zanesljivost sistema ter predviden obseg vrzeli med pričakovano in želeno ravno zanesljivosti oskrbe.

Ocene zadostnosti, ki jih je Komisija doslej pregledala, na splošno zagotavljajo količinsko opredeljeno analizo, vendar je iz sektorske preiskave razvidno, da je treba še veliko storiti, da bi uvedba mehanizmov električne zmogljivosti temeljila na objektivni in natančni oceni zadostnosti elektroenergetskega sistema. Če ocene zadostnosti ne bodo dovolj zanesljive, bodo organi morda morali kratkoročno odpraviti težave glede zadostnosti, kar je povezano s tveganjem, da bodo ukrepi dragi in izkrivljajoči ter bodo povečali tržno negotovost.

Prvič, pristopi in prakse za izračun zadostnosti virov se med državami članicami zelo razlikujejo. Ker države članice uporabljajo različne metodologije, metrike in predpostavke, ki niso bile jasno sporočene, je težko jamčiti, da so rezultati zanesljivi in primerljivi. Udeleženci v sektorski preiskavi so navedli tehtne razloge za povečanje primerljivosti, preverljivosti in objektivnosti ocen zadostnosti. Komisija za odpravo teh pomislekov v svoji pobudi o zasnovi trga predlaga, da se uvede usklajena evropska ocena zadostnosti virov, ki bo temeljila na usklajeni metodi.

Drugič, pristopi držav članic k standardom zanesljivosti, tj. zaželeni ravni zanesljivosti oskrbe, ki jo je navedla vlada, se lahko še precej izboljšajo. Gospodarsko učinkovit standard zanesljivosti temelji na vrednosti, ki jo odjemalci električne energije pripisujejo zanesljivosti oskrbe z njo. Povedano drugače, države članice bi morale izvesti analizo stroškov in koristi, da bi ugotovile, v kolikšni meri je koristno spodbujati udeležence na trgu k doseganju zadevnega standarda zanesljivosti. Vendar veliko držav članic ne izvaja take analize stroškov in koristi ter ne meri vrednosti, ki jo odjemalci pripisujejo nemoteni oskrbi z električno energijo. Več držav članic, ki so uvedle mehanizme električne zmogljivosti, sploh ni določilo standarda zanesljivosti. Kjer pa standardi zanesljivosti obstajajo, se pogosto ne upoštevajo pri oblikovanju mehanizma električne zmogljivosti ali določitvi njegovega obsega.

Evropska mreža operaterjev prenosnih sistemov za električno energijo (ENTSO-E) na ravni EU razvija metodologijo za ocenjevanje zadostnosti zmogljivosti v celotni Evropi, ki bo temeljila na verjetnosti. Komisija v svoji pobudi o zasnovi trga predlaga dodatna izboljšanja ocene in razvoja metodologij za izračun gospodarsko skladnih standardov zanesljivosti na ravni celotne EU, na katerih bi morala temeljiti vsaka odločitev o uvedbi mehanizma električne zmogljivosti²⁵. Poleg tega predvideva, da bodo države članice, ki uporabljajo mehanizme električne zmogljivosti, uvedle standard zanesljivosti, ki bo temeljil na vrednosti, ki jo odjemalci pripisujejo zanesljivosti oskrbe.

Za opredelitev tveganj za zanesljivost oskrbe in določitev potrebnega obsega mehanizmov

²⁵ To na primer vključuje obveznost, da se upošteva ekonomska presoja prihodnje dobičkonosnosti proizvodnje (ki bi lahko vključevala oceno učinka pričakovanega gibanja cen različnih goriv in cene ogljika), prispevek načrtovanih tržnih reform in morebitni učinek čedalje večjih naložb v prilagajanje odjema in omrežje.

električne zmogljivosti je ključna natančna ocena zadostnosti, ki upošteva regionalno stanje zadostnosti in temelji na dobro opredeljenem standardu gospodarske zanesljivosti.

5. Prilagajanje rešitve težavi

Kjer so bile izvedene ali se že načrtujejo primerne tržne reforme, z ustrežno oceno zadostnosti pa so bile ugotovljene preostale regulativne ali tržne pomanjkljivosti, je mehanizem električne zmogljivosti verjetno prava rešitev za zagotovitev zanesljive oskrbe odjemalcev z električno energijo. Mehanizmov električne zmogljivosti je več vrst in nekateri so primernejši za odpravo raznih pomislekov glede zadostnosti kot drugi.

5.1 Katere vrste mehanizmov električne zmogljivosti se uporabljajo v Evropi?

S sektorsko preiskavo je bilo v enajstih državah članicah, ki jih je zajela, ugotovljenih 35 mehanizmov električne zmogljivosti. Ti se lahko delijo na ciljno usmerjene mehanizme in mehanizme na ravni celotnega trga, obe vrsti pa sta namenjeni zagotovitvi zadostne zmogljivosti, da bi izpolnili standard zanesljivosti. S ciljno usmerjenimi mehanizmi se podpira le dodatna zmogljivost, ki je potrebna poleg tiste, ki jo trg zagotovi brez subvencij, medtem ko se z mehanizmi na ravni celotnega trga podpirajo vsi udeleženci na trgu, ki so potrebni za izpolnitev standarda zanesljivosti. Taki shemi se lahko dodatno delita na mehanizme na podlagi količine in tiste na podlagi cene. Pri shemah na podlagi količine se vnaprej določi skupna količina potrebne zmogljivosti, nato pa se s tržnim procesom določi cena. Pri shemah na podlagi cene se cena določi upravno na ravni, na kateri se bodo lahko po izračunih dosegle naložbe v zmogljivosti potrebne količine.

Na podlagi sektorske preiskave so bile ugotovljene tri vrste ciljno usmerjenih mehanizmov: strateške rezerve, pri katerih se neka količina zmogljivosti ne vključi na trg in se uporablja samo v nujnih primerih; javni razpisi za nove zmogljivosti, pri katerih se podpora odobri za nove naložbene projekte, ki se pogosto izvajajo na nekem območju, in plačila zmogljivosti na podlagi cene, pri katerih upravna plačila prejme samo izbrana podskupina ponudnikov zmogljivosti na trgu.

Na podlagi sektorske preiskave so bile ugotovljene tudi tri vrste mehanizmov na ravni celotnega trga: modeli centralnih kupcev, pri katerih centralni kupec kupi potrebno zmogljivost v imenu dobaviteljev/odjemalcev; decentralizirane obveznosti, pri katerih so dobavitelji sami odgovorni za naročanje potrebne zmogljivosti, in plačila zmogljivosti na podlagi cene, pri katerih je upravno plačilo na voljo za vse udeležence na trgu.

Nazadnje, s sektorsko preiskavo so bile v šestih od enajstih držav članic ugotovljene sheme za prilagajanje odjema, znane tudi kot prekinljive sheme. To so ciljno usmerjene sheme, ki predvidevajo plačilo samo za izvajalce prilagajanja odjema.

5.2 Kateri mehanizem električne zmogljivosti je primeren za katero težavo?

Vsaki vrsti ugotovljene težave v zvezi z zadostnostjo zmogljivosti ustreza drug mehanizem električne zmogljivosti. Glavne težave v zvezi z zadostnostjo, ki so bile odkrite na podlagi sektorske preiskave, je mogoče razvrstiti v štiri skupine:

1. pomisleki glede dolgoročne sposobnosti trga za spodbujanje zadostnih naložb;
2. začasni pomisleki, kadar trg z zdajšnjo zasnovo ne zagotavlja zadostnih naložbenih signalov, vendar bo po pričakovanjih dolgoročno učinkovit;
3. lokalni pomisleki (tj. na specifičnem območju v državi članici), ki jih z vlaganjem v prenos ali boljšo razmejitvijo trgovalnih območij za električno energijo ni mogoče dovolj hitro odpraviti, in
4. pomisleki, da odjemalci energije brez dodatne podpore ne bodo dovolj prispevali k upravljanju odjema električne energije in zanesljivosti oskrbe z njo.

Pomisleki glede dolgoročne zadostnosti

V primeru pomislekov glede dolgoročne zadostnosti bo najustreznejši mehanizem električne zmogljivosti, s katerim bomo lahko odpravili težavo ter hkrati omejili izkrivljanje konkurence in trgovine, najverjetneje shema na podlagi količine in na ravni celotnega trga. Tak mehanizem lahko nadomesti morebitne prihodke v negotovih obdobjih visokih cen zaradi pomanjkanja z rednim, zagotovljenim tokom prihodkov. S tem lahko poveča tudi zanesljivost naložb.

Da bi zagotovili usklajenost tržnih reform, ki so potrebne za zagotovitev uvoza ob pravem času, z uvedbo mehanizma električne zmogljivosti, je morda najboljša izbira shema, ki temelji na možnostih zanesljivosti. V okviru te sheme udeleženci prejmejo neki redni prihodek za zagotavljanje zmogljivosti, vendar ne izkoristijo priložnosti za ustvarjanje dobička na podlagi visokih cen električne energije v obdobjih pomanjkanja.

Začasni pomisleki glede zadostnosti

Kadar je po ocenah zadostnosti in prepričanju oblikovalcev politik mogoče trg dolgoročno reformirati tako, da bo zagotavljal zadostne naložbene spodbude, poleg tega pa so na voljo zadostne zmogljivosti za zanesljivost oskrbe, dokler trgi ne zagotovijo naložb, dolgoročni ukrepi niso potrebni²⁶. Vendar bo morda treba poskrbeti za to, da zdajšnje zmogljivosti ne bodo predčasno prenehale obratovati.

V takih primerih bo strateška rezerva verjetno najustreznejši odziv, saj lahko pomaga nadzorovati količino zdajšnjih zmogljivosti, ki se umikajo s trga. Če bo rezerva čim manjša, zasnovana tako, da ne bo spodbujala novih proizvodnih zmogljivosti²⁷, in ne bo vključena na trg, da bi se ohranili cenovni signali trga in spodbude za ohranitev zmogljivosti na trgu, bodo tudi izkrivljanja trga ostala na najnižji ravni. Da bi bile strateške rezerve začasne, ne bi smele zahtevati dolgoročnih zavez (na primer enoletnih obnovljivih pogodb) ali pripravljanih

²⁶ Tudi strateška rezerva se lahko po potrebi uporabi za zapolnitev vrzeli v času uvajanja mehanizma električne zmogljivosti na podlagi količine in na ravni celotnega trga ter je lahko dragoceno orodje za preprečevanje prehodnega obdobja v shemi na ravni celotnega trga, pri kateri je pripravljano obdobje od dražbe do trenutka zagotovitve zmogljivosti prekratko, da bi omogočilo konkurenčnost novih udeležencev.

²⁷ Nove proizvodne zmogljivosti na splošno zahtevajo dolgoročne zaveze, da bi lahko konkurirale zdajšnjim zmogljivostim. Te dolgoročne zaveze verjetno ne bodo združljive s potrebno začasno naravo strateške rezerve.

obdobj. Poleg tega bi bilo treba že na začetku jasno določiti končni datum njihove uporabe, ki sovpada z načrtovanimi tržnimi reformami, kar bo pomagalo ohraniti prihodnje naložbene signale.

Lokalni pomisleki glede zadostnosti

Lokalne pomisleke glede zadostnosti je mogoče v večini primerov najbolje odpraviti z boljšim povezovanjem lokalnega območja z drugimi območji z zadostnimi zmogljivostmi. Kadar boljša povezava ni mogoča (npr. na oddaljenih otokih) ali je predraga, bi bilo treba lokalno pomanjkanje upoštevati v lokalnih cenah električne energije, saj to spodbuja naložbe v nove zmogljivosti, odjemalce pa k prihranku energije. To zahteva ločeno trgovalno območje za lokalno območje.

Kadar tudi uvedba ločenega trgovalnega območja ni mogoča, na primer zato, ker je območje pomanjkanja tako majhno, da ne bi omogočalo konkurence, in bi bilo treba vso zmogljivost na območju v celoti urediti, bi bilo morda ustrezno uvesti mehanizem električne zmogljivosti. Kadar obstajajo pomisleki glede dolgoročne zadostnosti in se uvaja mehanizem na ravni celotnega trga, je ta mehanizem včasih mogoče prilagoditi tudi za reševanje lokalne težave v zvezi z zadostnostjo. Italija na primer v okviru mehanizma električne zmogljivosti na ravni celotnega trga načrtuje oblikovanje cenovnih območij zmogljivosti, da bi zagotovila signale za lokalne naložbe, Irska pa o tem razmišlja.

Lokalne pomisleke glede zadostnosti bi lahko ustrezno odpravili tudi z bolj ciljno usmerjenim ukrepom. Nekatere oblike strateške rezerve se lahko omejijo samo na posebno regijo, prav tako javni razpisi za nove zmogljivosti. Obseg teh ciljno usmerjenih mehanizmov je mogoče prilagoditi opredeljeni vrzeli v zmogljivosti. Vendar so javni razpisi povezani s posebnim tveganjem, da bodo nove zmogljivosti zdajšnje izrinile s trga in ustvarile razmere, v katerih bodo udeleženci na trgu v prihodnosti vlagali v nove zmogljivosti na podlagi javnih razpisov, namesto da bi se odzivali na tržne signale.

Ugotovljeno je bilo, da bomo lahko razen v primeru zelo izoliranih sistemov, v katerih je prenos nedopustno drag, lokalne pomisleke glede zmogljivosti dolgoročno najustreznejše odpravili z novo prenosno infrastrukturo ali strukturnimi reformami trgov z električno energijo, ki bodo upoštevale lokacijske omejitve. Vendar bodo v času izvajanja potrebnih reform morda potrebni lokalni mehanizmi električne zmogljivosti.

Pomisleki glede vloge odjemalcev energije

Četrty pomislek je, da bo odjem odjemalcev energije ostal neprilagodljiv, čeprav je prilagodljiv odjem ključen za stroškovno učinkovito vzpostavitev ravnovesja na trgu z električno energijo, na katerem so zaradi proizvodnje energije iz spremenljivih obnovljivih virov in potencialno visokih cen v obdobjih pomanjkanja veleprodajne cene čedalje bolj nestanovitne. Za odpravo tega pomisleka lahko država članica uvede prekinljivo shemo ali v shemo na podlagi količine in na ravni celotnega trga vključi posebna pravila za spodbujanje prilagajanja odjema.

Komisija je na podlagi začetne presoje osmih prekinljivih shem, ki se uporabljajo v enajstih državah članicah, ugotovila, da so te sheme morda utemeljene glede na njihov prispevek h

kratkoročni in dolgoročni zanesljivosti oskrbe²⁸. Prilagajanje odjema je lahko pri kratkoročnem vzpostavljanju ravnovesja v sistemu sprva le koristno, dolgoročno pa bi lahko popolnoma prilagojen odjem odpravil potrebo po mehanizmih električne zmogljivosti, saj bi odjemalcem omogočil plačevanje različnih ravni zanesljivosti. Vendar sta ustreznost prekinljivih shem in s tem tudi njihova skladnost s pravili EU o državni pomoči pomembno odvisni od njihove zasnove in dejanskega delovanja.

Pravila o državni pomoči običajno določajo, da morajo biti mehanizmi električne zmogljivosti na voljo za vse tehnologije²⁹. Vendar je v primeru mehanizmov za prilagajanje odjema odsotnost konkurence med različnimi viri lahko utemeljena. Kadar shema za prilagajanje odjema omogoča široko udeležbo velikih in malih panog ter energetskih povezovalcev za prilagajanje odjema, ne vključuje naročanja presežne zmogljivosti, temelji na konkurenčnem javnem naročanju in je zasnovana tako, da ne vpliva na oblikovanje ustreznih cen električne energije v obdobjih pomanjkanja, se lahko šteje za ustrezno obliko ukrepa. Po drugi strani sheme za prilagajanje odjema, v okviru katerih se presežna zmogljivost nabavi samo od podskupine velikih industrijskih upravičencev, v skladu s pravili o državni pomoči verjetno ne bodo odobrene. Pri teh shemah obstaja tveganje, da bodo subvencionirale energetsko intenzivne panoge, ne da bi zagotovile ustrezno vrednost v smislu boljše zanesljivosti oskrbe z električno energijo drugih odjemalcev.

Tudi dobra praksa, opredeljena na podlagi sektorske preiskave, kaže, da se, kadar je za prilagajanje odjema na voljo posebna podpora, ta podpora ne bi smela zagotavljati neomejeno. Razvoj prilagajanja odjema bi bilo treba podpirati tako, da lahko dolgoročno konkurira na trgu (ali v okviru mehanizma električne zmogljivosti na ravni celotnega trga).

Plačila zmogljivosti so na splošno neprimerna

Nazadnje, iz sektorske preiskave v zvezi s plačili zmogljivosti je razvidno, da s temi mehanizmi verjetno ne bo mogoče določiti prave cene zmogljivosti, saj ne omogočajo določanja cene s konkurenčnim postopkom na trgu, temveč se zanašajo na „upravno“ ceno. Zato verjetno ne bodo pravilno izražali dejanskih razmer pomanjkanja. Povezani so z velikim tveganjem nezadostnega ali čezmernega javnega naročanja zmogljivosti, predvsem zato, ker se take sheme običajno počasi odzivajo na spreminjajoče se tržne razmere. Zato velja splošna domneva, da z mehanizmi na podlagi cene verjetno ne bo mogoče ustrezno odpraviti nobenega izmed opredeljenih posebnih pomislekov.

Izbira vrste mehanizma električne zmogljivosti, ki ustreza ugotovljeni težavi:

- *za dolgoročna tveganja so poleg tržnih reform, ki omejujejo vlogo mehanizma električne*

²⁸ Pri tem je treba opozoriti, da taka presoja v okviru sektorske preiskave ne more nadomestiti potrebe po posamezni presoji morebitnih ukrepov državne pomoči, poleg tega se na podlagi te presoje ne bi smelo sklepati, da se bodo sheme, ki še niso bile proučene in o katerih Komisija še ni sprejela sklepa, šteje za združljive.

²⁹ V okviru omejitev ciljev v zvezi s podnebnimi spremembami, ki so priznani v odstavkih (220) in (233)(e) Smernic o državni pomoči za varstvo okolja in energijo.

zmogljivosti, najustreznejši instrumenti mehanizmi električne zmogljivosti na ravni celotnega trga.

- *Začasna tveganja bo verjetno ustrežnejša rešitev strateška rezerva, medtem pa je treba izvesti tržne reforme za dolgoročnejšo zagotovitev zanesljivosti oskrbe. Rezerva ne sme biti vključena na trg.*
- *Lokalne težave v zvezi z zadostnostjo bi bilo treba rešiti z boljšimi omrežnimi povezavami ali ustrežnejšimi trgovalnimi območji, kot prehodna orodja pa se lahko uporabijo različni mehanizmi.*
- *Prilagodljiv odjem bi lahko ustrezno razvili s prekinljivo shemo.*
- *Upravna plačila zmogljivosti verjetno ne bi bila primerna, saj neobstoj konkurenčnega postopka pomeni veliko tveganje za nedoseganje cilja ali preplačila.*

6. Primerna zasnova

Ne glede na vrsto izbrane sheme morajo vse države članice sprejeti podrobne odločitve v zvezi z zasnovo treh temeljnih elementov mehanizmov električne zmogljivosti:

- upravičenost: kdo lahko sodeluje v mehanizmu električne zmogljivosti?
- dodelitev: kako določiti ceno zmogljivosti in izbrati ponudnike zmogljivosti?
- proizvodna zasnova: katere so obveznosti ponudnikov zmogljivosti in kazni za neizpolnjevanje?

Od odločitev o vseh teh področjih sta odvisna učinkovitost mehanizma električne zmogljivosti pri doseganju zanesljivosti oskrbe z najnižjimi stroški in obseg, v katerem mehanizem vpliva na konkurenco in trgovino med ponudniki zmogljivosti, ki tekmujejo za subvencijo v okviru mehanizma, in sicer z izkrivljanjem trga z električno energijo in konkurenco med državami članicami.

6.1 Upravičenost – kdo lahko sodeluje?

Z vidika upravičenosti je veliko zdajšnjih mehanizmov električne zmogljivosti na voljo samo omejenemu številu ponudnikov zmogljivosti. V nekaterih primerih so posamezni ponudniki zmogljivosti izrecno izključeni iz sodelovanja. V drugih primerih število potencialnih ponudnikov zmogljivosti implicitno omejijo zahteve glede velikosti, okoljski standardi ali kratka pripravljalna obdobja³⁰.

Nove in zdajšnje zmogljivosti se pogosto naročajo ločeno, namesto da bi se spodbujalo njihovo konkuriranje v okviru istega mehanizma električne zmogljivosti, zaradi česar so vsi udeleženci prikrajšani za priložnost povečanja konkurenčnega pritiska. Zmogljivost iz drugih držav je običajno izključena, zato nekatere države članice pri presoji, koliko domače zmogljivosti potrebujejo, ne upoštevajo niti prispevka uvoza, kar privede do nacionalnega presežka zmogljivosti.

³⁰ Pripravljalo obdobje je čas od dodelitve pogodbe o zmogljivostih do trenutka njihove zagotovitve.

V preiskavi je bilo še ugotovljeno, da lahko udeleženci v mehanizmih električne zmogljivosti zaradi preveč selektivnih mehanizmov prejmejo preplačila, saj je konkurenčni pritisk manjši, če je udeležba v postopku dodeljevanja omejena. Plačila ponudnikom zmogljivosti, ki izhajajo iz te omejene konkurence, so ponavadi višja od finančnih sredstev, ki jih dejansko potrebujejo za zagotavljanje storitve razpoložljivosti.

Kadar je upravičenost omejena, države članice običajno sčasoma uvedejo še dodatne mehanizme, tako da lahko na koncu za podporo zaprosijo skoraj vsi ponudniki zmogljivosti. S tem je mogoče pojasniti, zakaj je bilo v le enajstih državah članicah odkritih 35 mehanizmov³¹. Tak nesistematičen pristop k zadostnosti zmogljivosti lahko povzroči neučinkovitost, številni mehanizmi električne zmogljivosti pa običajno ne bodo ustrezni, razen če se bo uporabljal dodatni mehanizem za podpiranje prilagajanja odjema. Kadar je na primer vzpostavljen mehanizem električne zmogljivosti na ravni celotnega trga, bi bilo treba uvedbo dodatnega mehanizma električne zmogljivosti utemeljiti tako, da se dokaže dodatna tržna pomanjkljivost, ki je ni mogoče odpraviti z mehanizmom na ravni celotnega trga.

Vendar se te razmere spreminjajo. Opaziti je mogoče čedalje večjo in dobrodošlo težnjo k mehanizmom, ki so na voljo širši skupini potencialnih ponudnikov zmogljivosti, pri čemer so vsi novi mehanizmi, ki se razvijajo v Franciji, na Irskem, v Italiji in na Poljskem, zasnovani tako, da omogočajo konkurenco med različnimi tehnologijami zmogljivosti ter novimi in obstoječimi viri. Francija in Irska razvijata tudi načrte, da bi v svojih mehanizmih električne zmogljivosti dovolili čezmejno udeležbo. To je pglavitno za odpravo izkrivljanj naložbenih signalov, ki dajejo prednost nacionalnim naložbam in koristijo uveljavljenim podjetjem. S tem se tudi spodbujajo nadaljnje naložbe v čezmejno povezanost, kadar je to stroškovno najučinkovitejši način za povečanje zanesljivosti oskrbe. Komisija je v svojem vmesnem poročilu o sektorski preiskavi predstavila zamisli o tem, kako bi lahko čezmejno udeležbo izvajali v praksi. V svoji pobudi o zasnovi trga predlaga, da se oblikujejo zavezujoča skupna pravila o čezmejni udeležbi, ki bodo zmanjšala zapletenost in neučinkovitost, nazadnje pa tudi stroške za odjemalce, in da se upoštevajo cilji držav članic glede razogljčenja.

Čeprav so koristi odprte upravičenosti na splošno velike, sta bili na podlagi sektorske preiskave ugotovljeni dve izjemi od tega pravila. Prvič, dolgoročni pomen prilagajanja odjema kot sredstva za odpravo tržnih pomanjkljivosti lahko utemelji prekinljive sheme, ki so omejene le na prilagajanje odjema. Drugič, ker so strateške rezerve ustrezne samo za reševanje začasnih težav in morajo biti oblikovane tako, da čim manj posegajo na trg, ne bi smele spodbujati novih zmogljivosti, ki zahtevajo dolgoročne zaveze.

6.2 Dodelitev – določitev cene zmogljivosti in izbira ponudnikov zmogljivosti

V sektorski preiskavi je bil ugotovljen obstoj tako upravnega kot konkurenčnega postopka dodeljevanja. V upravnem postopku dodeljevanja se vsi upravičeni ponudniki zmogljivosti izberejo brez konkurenčnega postopka, raven plačila zmogljivosti pa vnaprej določijo javni organi ali se o njej dvostransko s pogajanjem dogovorijo organi in ponudniki zmogljivosti. Konkurenčni postopek dodeljevanja potencialnim ponudnikom zmogljivosti omogoča, da

³¹ Nekateri izmed teh mehanizmov so se že izvajali v preteklosti ali se šele načrtujejo, poleg tega se ne izvajajo vsi hkrati.

tekmujejo za zagotovitev potrebne ravni zmožljivosti, raven plačila zmožljivosti pa se določi glede na tržne razmere.

V upravnih postopkih dodeljevanja se verjetno ne bo razkrila dejanska vrednost zmožljivosti, zato verjetno ne bodo stroškovno učinkoviti, saj lahko zagotovijo bodisi presežne bodisi nezadostne zmožljivosti. Brez vzpostavljenega konkurenčnega postopka bi tudi zamudili priložnost za zagotovitev boljše vrednosti za odjemalce. V Španiji so se na primer stroški prekinljive storitve po uvedbi konkurenčne dražbe skoraj prepolovili. Konkurenčni postopki dodeljevanja so načeloma boljši, spremljati pa jih morajo pravila o upravičenosti, ki zagotavljajo konkurenco med vsemi možnimi ponudniki, ki lahko zagotovijo potrebno zmožljivost.

Upravni in konkurenčni postopek sta bila doslej v enajstih državah članicah, zajetih v preiskavi, enako pogosta, vendar so za nove ali revidirane mehanizme, ki jih načrtujejo države članice, čedalje bolj značilni konkurenčni postopki zbiranja ponudb. Irska in Italija, na primer, nameravata nadomestiti upravne postopke dodeljevanja s konkurenčnimi dražbami.

6.3 Produkt zmožljivosti – kaj morajo storiti ponudniki zmožljivosti?

Vsi mehanizmi električne zmožljivosti vključujejo nekatere obveznosti, ki jih morajo izpolniti ponudniki zmožljivosti; te segajo od obveznosti gradnje in upravljanja elektrarne, obveznosti, povezanih z upoštevanjem navodil omrežnega operaterja (npr. proizvodnja električne energije), do bolj zapletenih obveznosti (npr. možnosti zanesljivosti, pri katerih se zahtevajo finančna povračila, če referenčna cena preseže najvišjo ceno).

Ob tem se uporablja veliko pravil o tem, kaj se zgodi, če ponudniki zmožljivosti ne izpolnijo svojih obveznosti (kazni). Nekateri mehanizmi ponudnike zmožljivosti preprosto izključijo iz prihodnjih plačil, večina pa od njih zahteva, da vrnejo prislužena plačila ali plačajo dodatno kazen.

S sektorsko preiskavo je bilo ugotovljeno, da za elektrarne, če so obveznosti omejene in kazni za njihovo neizpolnjevanje nizke, ni dovolj spodbud za zanesljivost. Tako kazni v okviru mehanizma električne zmožljivosti kot cene električne energije v obdobjih pomanjkanja dajejo signale za proizvodnjo ali zmanjšanje odjema v obdobjih pomanjkanja. Vendar signal za uvoz na notranji trg energije dajejo samo cene električne energije. Države članice bi morale za preprečevanje izkrivljanja čezmejne trgovine zagotoviti, da se signali v zvezi s ceno električne energije ne nadomestijo s kaznimi v okviru mehanizmov električne zmožljivosti.

Ugotovljeno je bilo še, da mehanizmi, ki vključujejo prilagajanje odjema, ponudnikom prilagajanja odjema običajno nalagajo drugačne obveznosti kot proizvajalcem električne energije. Nekateri razlike v obveznostih in kaznih med proizvodnjo in prilagajanjem odjema so lahko upravičene, vsaj kratkoročno, da se omogoči razvoj prilagajanja odjema, s katerim se bo mogoče dolgoročneje bolje odzivati na temeljne tržne pomanjkljivosti kot z mehanizmi električne zmožljivosti.

6.4 Zmanjševanje izkrivljanj konkurence in trgovine z ustrezno zasnovo

Z mehanizmi električne zmožljivosti se lahko izkrivlja konkurenca na trgu z električno energijo v državi članici, ki je vzpostavila mehanizem, in prek njenih meja. Vendar je bilo na

podlagi sektorske preiskave ugotovljeno, da se lahko ta izkrivljanja večinoma odpravijo z zagotovitvijo visoke stopnje konkurence v mehanizmu električne zmogljivosti.

Prvič, pri koncentriranih trgih z električno energijo se lahko z mehanizmi električne zmogljivosti izkrivlja konkurenca na trgu z električno energijo države članice, ki je vzpostavila mehanizem. To se zgodi, ko prihodke iz mehanizma električne zmogljivosti prejmejo predvsem uveljavljena podjetja, ki imajo v lasti obstoječe zmogljivosti. To poveča ovire za vstop konkurentov in utrdi koncentracijo trga z električno energijo. Odprt in konkurenčni postopek za izbiro ponudnikov zmogljivosti, v katerem bodo lahko novi udeleženci vseh tehnologij konkurirali zdajšnjim ponudnikom zmogljivosti, bo pomembno prispeval k zmanjšanju teh izkrivljanj konkurence. Za vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev za nove udeležence bodo morda potrebni dodatni zaščitni ukrepi (npr. pregledno in organizirano trgovanje s potrdili), zlasti pri decentraliziranih shemah. Nasprotno se lahko mehanizmi električne zmogljivosti v nekaterih primerih uporabijo kot pomoč novim udeležencem pri vstopu na trg, npr. tako, da se novim ponudnikom zmogljivosti zagotovijo dolgoročne pogodbe ali možnost konkuriranja na javnih razpisih.

Drugič, z mehanizmi električne zmogljivosti se ustvarjajo čezmejna izkrivljanja, in sicer tako s spreminjanjem signalov za trgovanje z električno energijo kot z vplivanjem na spodbude za naložbe v domače in tuje zmogljivosti ter v čezmejno povezanost.

Glede na to, da so cene električne energije pomemben signal za učinkovit uvoz in izvoz električne energije na notranjem trgu energije, bi bilo treba mehanizme električne zmogljivosti oblikovati tako, da bodo delovali vzporedno z visokimi cenami električne energije v obdobjih pomanjkanja. Država članica, ki se odloči, da se bo zanašala na cene električne energije, lahko privabi uvoz ob pravem času, hkrati pa močno spodbudi zanesljivost. Za preprečevanje izkrivljanj trgovine so zato ključne reforme, ki omogočajo visoke cene električne energije v obdobjih pomanjkanja in zasnovi produkta zmogljivosti, ki deluje vzporedno s temi cenami³².

Mehanizmi električne zmogljivosti na ravni celotnega trga bodo imeli poleg potencialnega učinka na trgovino v obdobjih pomanjkanja splošen učinek zniževanja cen električne energije, saj ponudniki zmogljivosti zdaj del dohodka prejema iz mehanizma električne zmogljivosti namesto od trga z električno energijo. Če je prihodek od zmogljivosti na voljo samo domačim ponudnikom zmogljivosti, ta učinek zniževanja povzroča izkrivljanje v korist naložbam v domače zmogljivosti namesto v zmogljivosti v drugih državah ali čezmejne povezave, ki tudi zagotavljajo zanesljivost oskrbe. Za zagotavljanje učinkovitih signalov in preprečevanje ovir na notranjem trgu energije je zato poglobljena popolna čezmejna udeležba v mehanizmih na ravni celotnega trga.

³² Dragocen prispevek k temu lahko zagotovi produkt zmogljivosti z možnostjo zanesljivosti, saj ne posega v tržne signale, ko je vzpostavljeno oblikovanje cen za obdobja pomanjkanja, pa ni potrebno plačilo dodatne kazni za nezagotovitev zmogljivosti z mehanizmom električne zmogljivosti.

V sektorski preiskavi je bilo ugotovljeno, da bi morali biti mehanizmi električne zmogljivosti na voljo za vse vrste potencialnih ponudnikov zmogljivosti in vključevati konkurenčni postopek določanja cen, da bi s konkurenco znižali ceno zmogljivosti. Konkurenca med ponudniki zmogljivosti bi morala biti čim večja, pri čemer bi bilo treba posebno pozornost nameniti novim udeležencem.

Mehanizmi električne zmogljivosti bi morali zagotavljati spodbude za zanesljivost in biti oblikovani tako, da delujejo vzporedno z visokimi cenami električne energije v obdobjih pomanjkanja, da bi preprečili nesprejemljiva izkrivljanja trgovine in domačo presežno zmogljivost.

Mehanizmi električne zmogljivosti na ravni celotnega trga bi morali biti na voljo za izrecno čezmejno udeležbo, da bi zagotovili spodbude za nadaljnje naložbe v čezmejno povezanost ter znižali dolgoročne stroške zanesljivosti oskrbe po vsej EU.

7. Sklepne ugotovitve in naslednji koraki

Glede na stalni razvoj in reforme trgov EU z električno energijo bo Komisija še naprej pozorno spremljala razvoj mehanizmov električne zmogljivosti ter izboljšala smernice, ki jih je določila v tem končnem poročilu in njegovih prilogah, ob upoštevanju svoje razvijajoče se prakse primerov. Na podlagi sektorske preiskave je mogoče sprejeti osem splošnih sklepov³³.

Prvič, očitno je, da je kljub sedanji presežni zmogljivosti v celotni EU vsesplošno razširjeno vprašanje, ali se bo v prihodnosti na trgu ohranila nezadostna proizvodna zmogljivost ali pa se bo ta pravočasno znova vzpostavila za zagotovitev ustrezne zanesljivosti oskrbe.

Drugič, reforme trga z električno energijo so nepogrešljive, saj pomagajo odpravljati pomisleke glede nezadostne zanesljivosti oskrbe. Vendar mora večina držav članic še izvesti ustrezne reforme. Zato Komisija v svoji pobudi o zasnovi trga predlaga več reform za izboljšanje delovanja trgov EU z električno energijo in bo od držav članic zahtevala, naj vzporedno z načrtovanim uvajanjem morebitnega mehanizma električne zmogljivosti izvedejo potrebne reforme.

Tretjič, tudi če lahko reformirani trg načeloma zagotovi zanesljivo oskrbo, je še vedno lahko prisotna negotovost v zvezi s tem, ali lahko vse bolj nestanovitne tržne cene in redki primeri pomanjkanja usmerjajo dolgoročne odločitve za naložbe. Nekatere države članice so se zato odločile za uvedbo mehanizmov električne zmogljivosti, da bi zagotovile zanesljivost oskrbe z električno energijo. Ti mehanizmi vključujejo državno pomoč, ki jo je treba v skladu s

³³ Ti sklepi so osredotočeni predvsem na sposobnost različnih mehanizmov električne zmogljivosti, da čim bolj stroškovno učinkovito in ob čim manjšem izkrivljanju trga odpravijo težave v zvezi z zanesljivostjo oskrbe z električno energijo. Vendar lahko mehanizmi električne zmogljivosti vplivajo na proizvodno mešanico in vzajemno delujejo na instrumente politike, namenjene spodbujanju razogljičenja. Kot se priznava v odstavkih (220) in (233)(e) Smernic o državni pomoči za varstvo okolja in energijo, bi bilo treba pri zasnovi mehanizmov električne zmogljivosti upoštevati te učinke, s čimer bi prispevali k splošni usklajenosti energetske politike EU na trgih z električno energijo.

pravili o državni pomoči prigrasiti Evropski komisiji. Ti mehanizmi bodo odobreni, če bodo države članice dokazale potrebo po njih in če se bodo v skladu s pravili notranjega trga in pravili o državni pomoči zmanjšala izkrivljanja konkurence, ki jih povzročajo, pri čemer je treba upoštevati ugotovitve sektorske preiskave, povzete v tem sporočilu.

Četrtič, za opredelitev tveganj za zanesljivost oskrbe in določitev potrebnega obsega mehanizma električne zmogljivosti je ključna natančna ocena zadostnosti, ki temelji na dobro opredeljenem standardu gospodarske zanesljivosti. S tako natančno oceno bo mogoče pomembno zmanjšati tveganje čezmernega javnega naročanja in pomagati omejiti izkrivljanje konkurence, ki ga povzročajo mehanizmi električne zmogljivosti. Dodatna uskladitev ocen zadostnosti na ravni EU bo prispevala k večji preglednosti in vzpostavitvi zaupanja v rezultate teh ocen. Komisija zato v svoji pobudi o zasnovi trga predlaga, da se na ravni celotne EU razvije boljša metodologija za ocenjevanje zadostnosti in da letne ocene zadostnosti izvaja Evropska mreža operaterjev prenosnih sistemov za električno energijo.

Petič, vrsta izbranega mehanizma električne zmogljivosti bi morala rešiti ugotovljeno težavo:

- kadar država članica ugotovi, da obstaja dolgoročno tveganje za nezadostne naložbe, bodo verjetno najustreznejša oblika ukrepanja mehanizmi električne zmogljivosti na ravni celotnega trga (kot so bili uvedeni v Združenem kraljestvu in Franciji ter se načrtujejo na Irskem in v Italiji). Izvesti bi bilo treba tudi tržne reforme, ki bodo omogočile omejitev potrebne državne pomoči iz mehanizma električne zmogljivosti;
- kadar država članica ugotovi začasno tveganje, bo verjetno najustreznejša oblika ukrepanja strateška rezerva, saj je namenjena obravnavanju primerov, v katerih bo trg zagotovil zanesljivost oskrbe v dolgoročnejšem smislu, vendar je še vedno vprašljivo kratko- do dolgoročno zagotavljanje zmogljivosti. Strateške rezerve bi bilo treba uporabiti samo v nujnih primerih. Te rezerve ne bi smele biti vključene na trg, da bi se zmanjšalo izkrivljanje njegovega vsakdanjega delovanja. Strateške rezerve morajo biti prehodni ukrepi, ki spremljajo tržne reforme in se postopno odpravijo takoj, ko reforme začnejo delovati;
- kadar država članica ugotovi lokalne pomisleke glede proizvodne zadostnosti, bo izbira mehanizma odvisna od posebnih tržnih razmer. Dolgoročno bi bilo treba lokalne težave rešiti z boljšimi omrežnimi povezavami ali ustrežnejšimi trgovalnimi območji, na katerih se oblikujejo lokalne cene električne energije, ki izražajo ravnovesje med lokalno oskrbo in odjemom;
- kadar je država članica zaskrbljena zaradi nezadostnega razvoja prilagajanja odjema, bo morda ustrezna rešitev prekinljiva shema, vendar je treba pri tem paziti, da se shema ne razvije v subvencijo za energetske intenzivne panoge;
- ne glede na izbrani mehanizem električne zmogljivosti bi bilo treba redno preverjati, ali je ta še vedno potreben;
- upravna plačila zmogljivosti verjetno ne bi bila primerna za reševanje nobene od opredeljenih težav, s katerimi se srečuje država članica, saj neobstoj konkurenčnega postopka pomeni veliko tveganje za nedoseganje cilja ali preplačila.

Šestič, mehanizmi električne zmogljivosti bi morali biti na voljo za vse vrste potencialnih ponudnikov zmogljivosti. Če bi poleg tega vključevali konkurenčni postopek določanja cen,

bi lahko s konkurenco znižali ceno zmogljivosti. Edine izjeme so mehanizmi za prilagajanje odjema, s katerimi je izjemoma mogoče odpraviti temeljne tržne pomanjkljivosti, in strateške rezerve, s katerimi se ne bi smele spodbujati nove proizvodne zmogljivosti, da bi se zmanjšalo izkrivljanje trga.

Sedmič, mehanizmi električne zmogljivosti na ravni celotnega trga morajo biti na voljo za izrecno čezmejno udeležbo, da bi se zmanjšalo izkrivljanje čezmejne konkurence in trgovine, zagotovile spodbude za nadaljnje naložbe v čezmejno povezanost in znižali dolgoročni stroški zanesljivosti oskrbe po vsej Evropi.

Nazadnje, v sektorski preiskavi je bilo še ugotovljeno, da je več zdajšnjih mehanizmov električne zmogljivosti zasnovanih tako, da se z njimi ne odpravljajo vsi pomisleki glede konkurence. Komisija bo sodelovala z državami članicami pri postopnem usklajevanju vseh zdajšnjih mehanizmov električne zmogljivosti s pravili o državni pomoči, pri čemer bo upoštevala ugotovitve sektorske preiskave. To bo pomagalo zagotoviti varnost ponudnikom zmogljivosti in drugim gospodarskim subjektom ter omogočilo prave signale vlagateljem.