



V Bruselu dne 13.4.2016  
C(2016) 2107 final

## **ZPRÁVA KOMISE**

### **Průběžná zpráva o šetření v oblasti kapacitních mechanismů**

{SWD(2016) 119 final}

# ZPRÁVA KOMISE

## Průběžná zpráva o šetření v oblasti kapacitních mechanismů

### 1. Úvod

Komise dne 29. dubna 2015 zahájila odvětvové šetření týkající se finanční podpory, kterou členské státy EU poskytují výrobcům elektřiny a spotřebitelům za účelem zabezpečení dodávek elektřiny (kapacitní mechanismy). Má obavy, že kapacitní mechanismy mohou nepatřičně zvýhodňovat určité výrobce nebo typy technologií a mohou vytvářet překážky přeshraničního obchodování s elektrickou energií.<sup>1</sup>

Za účelem ověření těchto obav Komise během posledního roku shromáždila velké množství informací o stávajících a plánovaných kapacitních mechanismech v 11 členských státech. Vyšetřovala, proč členské státy zavádějí kapacitní mechanismy, jak jsou tyto mechanismy koncipovány a jaké mají účinky na hospodářskou soutěž a obchod na vnitřním trhu s elektřinou.

Z informací shromážděných v průběhu šetření bude Komise vycházet při posuzování souladu kapacitních mechanismů s pravidly EU pro státní podporu.<sup>2</sup>

Šetření přispěje ke strategii Komise pro energetickou unii, zejména tím, že podpoří vypracování legislativního návrhu nového uspořádání trhu s elektřinou v EU. Dne 18. března Evropská rada připomněla význam plně fungujícího a vzájemně propojeného trhu s energií<sup>3</sup>. Poznatky získané z odvětvového šetření přispějí k rozvoji více regionálně zaměřených přístupů k bezpečnosti dodávek energie, protože tam, kde se budou používat kapacitní mechanismy, budou muset být otevřené přeshraniční účasti.

V této **průběžné zprávě a příloženém pracovním dokumentu útvarů Komise** jsou uvedena předběžná zjištění Komise a předběžné závěry šetření.

Komise vyzývá členské státy EU, zúčastněné strany v odvětví elektrické energie a širokou veřejnost, aby v průběhu následujících 12 týdnů **předložily připomínky** k průběžné zprávě a příloženému pracovnímu dokumentu útvarů Komise.

Komise zveřejní závěrečnou zprávu o odvětvovém šetření v průběhu tohoto roku.

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4891\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4891_cs.htm)

<sup>2</sup> Pokyny pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020, (Úř. věst. C 200, 28.6.2014, s. 1).

<sup>3</sup> Závěry Evropské rady, 17.–18. března 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/>

## 2. Politika Komise v oblasti uspořádání trhu s elektřinou

Evropské odvětví elektrické energie se nyní nachází v období nebývalého přechodu. Politiky liberalizace a dekarbonizace vedly k zásadním změnám při výrobě elektrické energie, obchodování a spotřebě elektrické energie v Evropské unii. Obnovitelné zdroje energie zaznamenaly rychlý nárůst. V EU pochází 26 % elektrické energie z obnovitelných zdrojů a 10 % z celkové elektrické energie pochází z proměnlivých obnovitelných zdrojů elektrické energie (např. větrné a solární energie)<sup>4</sup>.

Rozsáhlé zavádění obnovitelných zdrojů energie v kombinaci s celkovým poklesem poptávky a klesajícími náklady na fosilní paliva snižuje ziskovost konvenčních výrobců a omezuje pobídky k zachování stávajících elektráren nebo k investování do nových. V řadě členských států vyvolal tento vývoj zvýšené obavy o bezpečnost dodávek. Členské státy se obávají, že trh s elektřinou nevyšle investiční signály, které jsou potřebné k zajištění skladby zdrojů výroby elektřiny, která je vždy schopna uspokojit poptávku.

Některé členské státy reagovaly přijetím opatření na podporu investic do dodatečných kapacit, které považují k zajištění přijatelné úrovně bezpečnosti dodávek energie za nezbytné. V rámci těchto kapacitních mechanismů dostávají poskytovatelé stávajících a / nebo nových kapacit za poskytování těchto kapacit zapláceno.

Pokud kapacitní mechanismy budou zavedeny předčasně bez řádné identifikace problémů nebo nekoordinovaně a pokud nebude zohledněn podíl přeshraničních zdrojů, existuje riziko, že kapacitní mechanismy naruší přeshraniční obchod a hospodářskou soutěž s elektrickou energií. To může nastat například tehdy, pokud jsou odměňovány nové investice pouze do určitých typů výroby energie nebo není zohledněna odezva na straně poptávky. Mohou rovněž podporovat investice uvnitř jednotlivých států, pokud by to bylo účinnější pro posílení propojení a dovoz elektřiny v případě potřeby.

Komise dala najevo své znepokojení ohledně zabezpečení dodávek elektrické energie v rámci energetické unie<sup>5</sup> a oznámila záměr navrhnout právní předpisy o uspořádání trhu s elektřinou a zabezpečení dodávek elektrické energie. Legislativní návrh by stanovil řadu stupňů přijatelného rizika pro případy přerušování dodávek a zavedl objektivní věcné celoevropské posouzení bezpečnosti dodávek energie z hlediska situace v členských státech. Aby Komise získala stanoviska zúčastněných stran k těmto záležitostem, zahájila dvě veřejné konzultace<sup>6</sup>. Odvětvové šetření o kapacitních mechanismech je součástí této širší iniciativy.

<sup>4</sup> Evropská Komise „Zpráva o pokroku v oblasti energie z obnovitelných zdrojů“, 15. června 2015, COM(2015) 293.

<sup>5</sup> Sdělení Komise „Rámcová strategie k vytvoření odolné energetické unie s pomocí progresivní politiky v oblasti změny klimatu“ ze dne 25. února 2015, COM(2015) 80.

<sup>6</sup> COM(2015)340 final.

[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/DG%20ENER\\_ConsultationPaperSoSelectricity14July.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/DG%20ENER_ConsultationPaperSoSelectricity14July.pdf)

### 3. Odvětvové šetření o kapacitních mechanismech

Komise může provádět šetření v konkrétních odvětvích, má-li podezření, že opatření soukromých podniků nebo orgánů veřejné správy ovlivňují hospodářskou soutěž. Toto odvětvové šetření je první v oblasti státní podpory<sup>7</sup>.

Komise zahájila šetření z důvodu obav, že by stávající nebo plánované režimy podpory pro kapacity na výrobu elektrické energie mohly vést k narušení hospodářské soutěže a destabilizaci vnitřního trhu s energií.

Informace shromážděné během odvětvového šetření Komisi umožní lépe porozumět:

- zda a do jaké míry je nezbytné, aby členské státy poskytly státní podporu za účelem zajištění zabezpečení dodávek elektřiny,
- jaké typy kapacitních mechanismů jsou nejvhodnější pro zajištění zabezpečení dodávek elektřiny a za jakých podmínek by kapacitní mechanismy mohly vést k narušení hospodářské soutěže mezi poskytovateli kapacit<sup>8</sup> a přeshraničního obchodu,
- jak mohou kapacitní mechanismy doplňovat vnitřní trh s energií, aniž by narušovaly jeho fungování,
- jak kapacitní mechanismy pro bezpečnost dodávek energie působí na cíle v oblasti dekarbonizace a
- jak mohou členské státy při přípravě a provádění kapacitních mechanismů zajistit dodržování pravidel státní podpory.

Za tímto účelem Komise nejprve přezkoumala důvody pro zavedení kapacitních mechanismů a jejich koncepci. Prověřila řadu stávajících mechanismů, jakož i řadu mechanismů, jež členské státy plánují zavést. Posoudila tyto mechanismy v širších tržních souvislostech a zohlednila přitom zejména rostoucí podíl obnovitelných zdrojů energie.

V této průběžné zprávě Komise předkládá svá předběžná zjištění a předběžné závěry, k nimž dospěla na základě shromážděných informací. Uvítá připomínky ke zjištěním a závěrům, které využije jako základ pro závěrečnou zprávu, která bude zveřejněna koncem tohoto roku.

Posouzení, zda stávající nebo plánované kapacitní mechanismy v členských státech jsou v souladu s pravidly EU pro státní podporu, není součástí této průběžné zprávy. Pokyny pro

---

<sup>7</sup> Po změně procesního nařízení o státní podpoře v roce 2013 může Komise provádět odvětvová šetření, pokud opatření státní podpory mohou narušit hospodářskou soutěž v několika členských státech nebo pokud stávající opatření státní podpory již nejsou slučitelná s vnitřním trhem s energií.

<sup>8</sup> Například mezi výrobcí elektřiny a zprostředkovateli reakce na straně poptávky.

státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky na období 2014–2020 zahrnují zvláštní pravidla pro hodnocení kapacitních mechanismů. Tato pravidla Komise uplatnila již na kapacitní mechanismy oznámené Spojeným královstvím a Francií.<sup>9</sup> Stejně jako v těchto případech Komise posoudí slučitelnost kapacitních mechanismů s pravidly státní podpory v rámci postupů týkajících se státní podpory.

#### 4. Postup

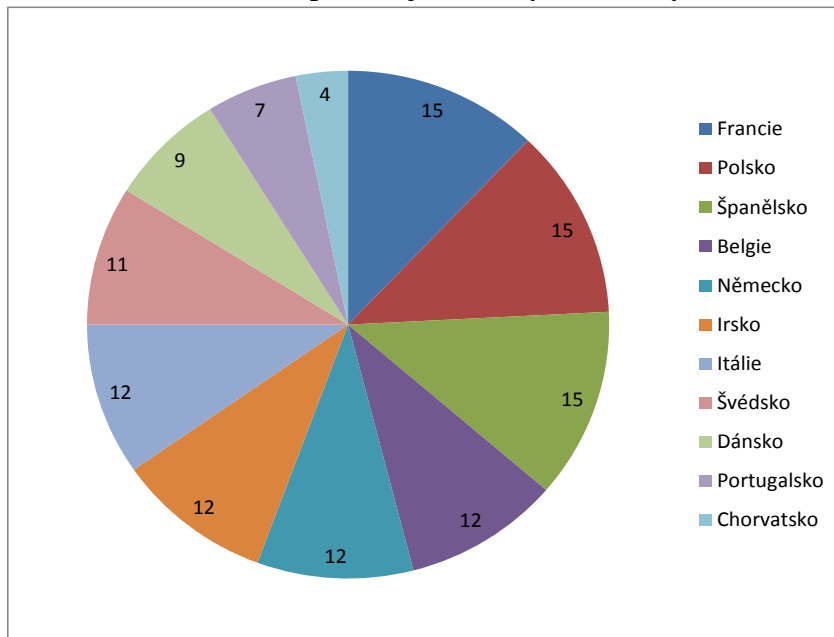
Šetření zahrnuje jedenáct členských států: Belgie, Dánsko, Francii, Chorvatsko, Irsko, Itálii, Německo, Polsko, Portugalsko, Španělsko a Švédsko. Komise vybrala tyto státy ze tří důvodů: i) země již měly kapacitní mechanismus nebo je plánovaly zavést, ii) potřeba zahrnout do šetření různé modely stávajících či plánovaných kapacitních mechanismů v EU a iii) pravděpodobný dopad stávajícího či plánovaného kapacitního mechanismu na hospodářskou soutěž a přeshraniční obchod.

V rámci přípravy této průběžné zprávy zaslala Komise podrobné dotazníky více než 200 orgánům veřejné správy, energetickým regulačním orgánům, provozovatelům sítí a účastníkům trhu, kteří vyvíjejí obchodní činnost v jedenácti členských státech zahrnutých do tohoto šetření. Obdržela 124 odpovědí.

---

<sup>9</sup> Rozhodnutí Komise týkající se britského kapacitního trhu C(2014) 5083 final ze dne 23.7.2014 ve věci SA.35980 (2014/N-2) – Spojené království – Reforma trhu s elektřinou – Trh s kapacitou. Veřejné znění rozhodnutí je k dispozici na internetové stránce [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/253240/253240\\_1579271\\_165\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253240/253240_1579271_165_2.pdf). Komise dne 13. listopadu 2015 zahájila formální šetření francouzského celostátního kapacitního mechanismu (SA.39621) a zakázky na plynovou elektrárnu v Bretani (SA.40454). Viz: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6077\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6077_en.htm). Veřejná znění těchto rozhodnutí ve francouzském jazyce jsou k dispozici na internetové stránce [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/261326/261326\\_1711140\\_20\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261326/261326_1711140_20_2.pdf) (celostátní kapacitní mechanismus) a [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/261325/261325\\_1711139\\_35\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261325/261325_1711139_35_3.pdf) (zakázka na plynovou elektrárnu v Bretani).

**Obrázek1: Přehled odpovědí jednotlivých členských států**



*Zdroj: Evropská komise*

Komise rovněž uspořádala tři semináře s členskými státy o otázkách týkajících se kapacitních mechanismů, například hodnocení přiměřenosti, koncepčních prvků a přeshraniční účasti v kapacitních mechanismech.<sup>10</sup> Uskutečnily se dvoustranné schůzky s evropskými subjekty a sdruženími, například s Agenturou pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER), Evropskou sítí provozovatelů elektroenergetických přenosových soustav (ENTSO-E), Mezinárodní energetickou agenturou (IEA) a sdruženími výrobců elektřiny, spotřebitelů, provozovatelů skladovacích zařízení a zprostředkovatelů reakce poptávky. Kromě toho Komise rovněž využila veřejné zdroje informací, jakož i odbornou literaturu a publikace týkající se tohoto tématu.

## **5. Struktura připojeného pracovního dokumentu útvarů Komise**

Připojený pracovní dokument útvarů Komise obsahuje podrobnější informace o výsledcích šetření, pokud jde o současnou praxi členských států při plánování, přijímání a provozování kapacitních mechanismů. Na základě těchto informací byla učiněna řada předběžných závěrů.

V prvních dvou kapitolách pracovního dokumentu útvarů Komise je definován rozsah práce a je zde vysvětleno, za jakých okolností se otázka kapacitních mechanismů dostala na pořad dne. Kapitola 2 podává přehled o stavu evropského trhu s elektřinou, přičemž se zaměřuje na jedenáct zemí, které byly předmětem šetření. Vysvětluje, proč má mnoho členských států obavy, zda jejich elektroenergetický systém bude vždy schopen uspokojit poptávku, a z

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/state\\_aid\\_to\\_secure\\_electricity\\_supply\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/state_aid_to_secure_electricity_supply_en.html)

tohoto důvodu používají kapacitní mechanismy nebo uvažují o jejich zavedení. Dále je zde posouzeno, jaké jsou hnací síly investic do výrobních kapacit, a popsáno selhání trhu a regulace, které mají dopad na investiční rozhodnutí na trhu s elektřinou. V této kapitole je rovněž uvedena řada tržních a regulatorních reforem, které mohou zlepšit fungování vnitřního trhu s elektřinou, a tím snížit či odstranit potřebu kapacitních mechanismů. Dále se zde uznává, že existují zbytková selhání trhu a regulace, která mohou přetrvávat i v budoucnosti.

Další kapitoly se zabývají schopností kapacitních mechanismů tato zbytková selhání trhu a regulace vyrovnávat. V kapitole 3 jsou kapacitní mechanismy rozděleny do různých typů a na tomto základě jsou kapacitní mechanismy zahrnuté do tohoto odvětvového šetření rozděleny do jednotlivých kategorií. V kapitole 4 je vysvětleno, jak členské státy posuzují přiměřenost svých výrobních kapacit<sup>11</sup> a jakou roli při tom hrají standardy spolehlivosti<sup>12</sup>. Kapitola 5 popisuje koncepční prvky kapacitních mechanismů zahrnutých do tohoto šetření, přičemž se zabývá těmito otázkami: Kdo se může účastnit režimu? Jak probíhá výběr? Jaká jsou práva a povinnosti účastníků režimu? Na základě těchto zjištění jsou v kapitole 6 vyvozeny předběžné závěry týkající se vhodnosti každého typu kapacitních mechanismů k zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny, jakož i jejich dopadu na trh.

## **6. Předběžná zjištění a předběžné závěry**

### ***6.1. Důvody vyvolávající obavy ohledně přiměřenosti výrobních kapacit***

Kapacitní mechanismy nejsou žádnou novinkou. V letech 1990 až 2001 byla součástí trhu s elektřinou v Anglii a ve Walesu platba za kapacitu, která představovala samostatnou složku ceny elektřiny. Irsko, Itálie a Španělsko odvádějí výrobcům elektřiny řadu let platby za kapacitu a ve Švédsku existují od roku 2003 strategické rezervy. Nicméně zvýšený zájem o kapacitní mechanismy v posledních letech vedl k plánování a zavádění celé řady nových systémů.

Důvody obnoveného zájmu členských států o kapacitní mechanismy spočívají ve vývoji odvětví elektrické energie. Jak vyplývá z kapitoly 2 pracovního dokumentu útvarů Komise, výrobní kapacity v EU se v uplynulých letech zvýšily. Tento nárůst je zejména důsledkem růstu výroby energie z obnovitelných zdrojů. Zároveň se snížila poptávka po elektřině. Tento pokles je částečně důsledkem hospodářské krize probíhající v EU od roku 2008 a částečně důsledkem úspor plynoucích z opatření v oblasti energetické účinnosti.

---

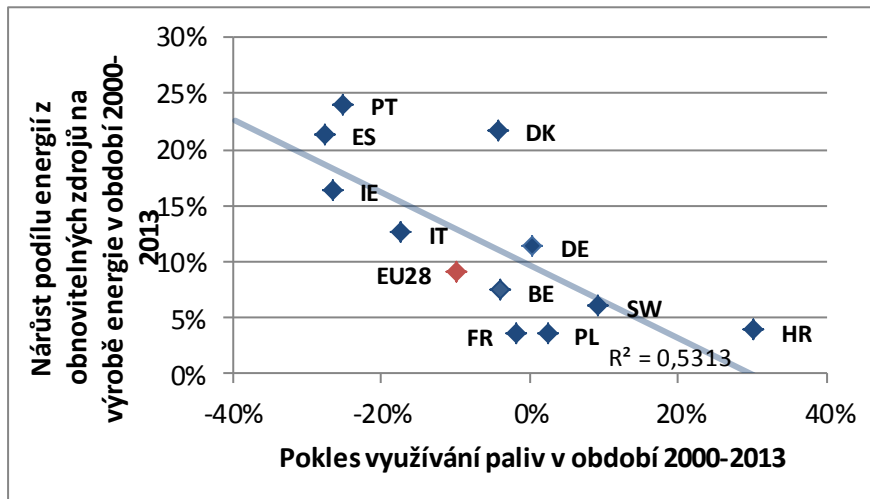
<sup>11</sup> „Přiměřenosti výrobních kapacit“ se rozumí úroveň vyrobené kapacity, která je považována za přiměřenou k uspokojení poptávky v členském státě v kterémkoli období (na základě běžného statistického ukazatele).

<sup>12</sup> Pojem „standard spolehlivosti“ v rámci odvětvového šetření označuje úroveň přiměřenosti výrobních kapacit, která je považována za přijatelnou a která se může stát základem pro zásahy.

Zvyšující se výrobní kapacity a klesající poptávka zvětšily nepoměr mezi poptávkou v době špičky a výrobní kapacitou, což vedlo k tomu, že kapacita je nadměrná. V důsledku toho velkoobchodní ceny elektrické energie od roku 2011 klesají. Například v Německu jsou nyní velkoobchodní ceny v horizontu jednoho roku na čtrnáctiletém minimu.

Výrobní kapacita nové energie z obnovitelných zdrojů má obvykle nižší provozní náklady než konvenční uhelné nebo plynové elektrárny. Z tohoto důvodu konvenční elektrárny zejména na trzích s vysokým podílem energie z obnovitelných zdrojů nevyrábějí tolik jako v minulosti. Jelikož dostupnost obnovitelných zdrojů energie je proměnlivá, vzniká nejistota, jak často dojde k prudkým nárůstům ceny, které přispívají k návratnosti investičních nákladů u konvenčních technologií. Obrázek 2 ukazuje, že existuje jasná souvislost mezi podílem energie z obnovitelných zdrojů na trhu a mírou využití výroby energie z fosilních paliv: více energie z obnovitelných zdrojů znamená nižší počet provozních hodin konvenčních elektráren.

**Obrázek 2: Vliv využívání obnovitelných zdrojů energie na konvenční elektrárny**



Zdroj: Evropská Komise, na základě údajů Eurostatu

Trhy s elektřinou v EU se v současné době, a to i ve srovnání s ostatními částmi světa, vyznačují vysokou úroveň bezpečnosti dodávek energie, avšak mnoho členských států má obavy, že tento vývoj bude mít dopad na přiměřenost jejich budoucí skladby zdrojů energie. Plánuje se, že řada neziskových elektráren bude vyřazena z provozu či uzavřena. V posledních letech to platí zejména pro flexibilní plynové elektrárny, jejichž provoz je ve srovnání s méně flexibilními lignitovými a uhelnými elektrárnami obecně dražší. Navíc v některých státech, například ve Spojeném království, v Polsku a v Chorvatsko se nacházejí stárnoucí uhelné elektrárny, u řady z nichž se očekává, že jejich provoz bude v příštích letech ukončen. Tato tendence ke zvýšení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie představuje pro řadu zavedených energetických společností, jejichž obchodní model stojí na výrobě založené na spalování fosilních paliv, ekonomickou výzvu. Přechod na výrobu



energie, která je založena na vyšším podílu energie z obnovitelných zdrojů, je sice zamýšleným vývojem, avšak představuje rovněž výzvu pro bezpečnost dodávek energie, pokud je spojen s uzavřením flexibilních elektráren nebo nedostatkem pobídek k investicím do flexibilních elektráren, které jsou stále potřebné jako záloha k proměnlivé výrobě energie z větrné a solární energie.

Rovněž existuje nesoulad mezi umístěním nových zařízení vyrábějících elektřinu z obnovitelných zdrojů a centry spotřeby. Jedním z příkladů je Německo, kde se většina energie z obnovitelných zdrojů vyrábí na severu, zatímco mnoho konvenčních a jaderných elektráren, které by v krátkodobém či střednědobém horizontu měly být vyřazeny z provozu, se nachází na jihu, kde jsou významná centra poptávky. Rozvoj sítě nedrží krok s těmito měnicími se vzorci nabídky / poptávky. A co je ještě důležitější, ceny elektřiny nevysílají správné signály pro sladění místní nabídky a poptávky, protože Německo spolu s Rakouskem a Lucemburskem tvoří jednotnou nabídkovou zónu, což znamená, že cena elektřiny na velkoobchodním trhu je v rámci celé této oblasti stejná.

V zásadě by velkoobchodní trhy s elektřinou (trh pouze s energií, tzv. energy-only markets) měly být schopny vysílat cenové signály, které jsou nutným impulsem pro nezbytné investice za předpokladu, že velkoobchodní ceny umožňují pokrytí fixních nákladů. V současné době se diskutuje o tom, zda je toho tržní model „energy-only“ schopen, protože dnešní trhy s elektřinou se vyznačují určitou mírou nejistoty, jakož i častým selháním trhu a regulace, což má vliv na cenové signály velkoobchodního trhu. Patří sem: nízké cenové stropy (které je možné vnímat jako nástroj pro předcházení zneužití tržního postavení, což však může rovněž omezovat možný nárůst cen elektřiny a odrážet vzácnost a hodnotu, kterou spotřebitelé přikládají spolehlivosti), režimy podpory obnovitelných zdrojů energie, které zkreslují cenové signály, nepředvídatelná období nedostatku, chybějící krátkodobé trhy, které umožňují širokou účast, a neexistence aktivní účasti zprostředkovatelů reakce poptávky.

Za těchto okolností se členské státy mohou rozhodnout, že místo řešení selhání uspořádání trhu zavedou kapacitní mechanismy. Je zásadně důležité, aby členské státy v co největší možné míře zlepšily fungování svých trhů a řešily základní příčiny svých obav, pokud jde o přiměřenost zajištění dodávky elektrické energie. To bude pravděpodobně vyžadovat, aby členské státy zajistily vhodné cenové signály, zejména v období nedostatku, neboť cenové signály vytvářejí pobídky pro reakci na straně poptávky, pružné výrobní kapacity a dovoz a vývoz na vnitřním trhu s elektřinou.

Existují však určitá zbytková selhání trhu a regulace, která se těžko napravují nebo jejichž řádné řešení vyžaduje určitý čas. Například účast strany poptávky vyžaduje, aby spotřebitelé měli odpovídající zařízení (např. inteligentní měřiče), informace v reálném čase a smlouvy, které jim umožňují reagovat na zvýšení cen a odpovídajícím způsobem přizpůsobit svoji spotřebu elektřiny. Navíc likvidní a konkurenční krátkodobé trhy, které mohou lépe přispět

k bezpečnosti dodávek energie, nelze v Evropě vybudovat přes noc. Vybudování přenosových vedení nezbytných pro odstranění omezení sítě může trvat roky.

Z těchto důvodů mnohé členské státy již zavedly či plánují zavést kapacitní mechanismy. Tyto mechanismy zásadním způsobem mění trhy s elektřinou, protože výrobci a ostatní poskytovatelé kapacit již nedostávají zaplacenou pouze za vyrobenou elektřinu, ale také za její dostupnost.

Kapacitní mechanismy mohou vyvolat určité obavy týkající se hospodářské soutěže. Směsice různých mechanismů v EU by mohla ovlivnit přeshraniční obchod a narušit investiční signály ve prospěch zemí se štedřejšími kapacitními mechanismy. Vnitrostátně stanovené cíle pro přiměřenost výrobních kapacit by mohly vést k nadměrné nabídce kapacit, pokud by nebyly dostatečně zohledněny dovozy. Kapacitní mechanismy mohou posílit tržní sílu, pokud například neumožní novým nebo alternativním poskytovatelům vstoupit na trh. Kapacitní mechanismy, které jsou špatně koncipovány a nejsou konkurenční, pravděpodobně také povedou k nadměrné kompenzaci poskytovatelů kapacit, často ve prospěch již zavedených poskytovatelů. Všechny tyto problémy mohou narušit fungování vnitřního trhu s energií a zvýšit energetické náklady pro spotřebitele.

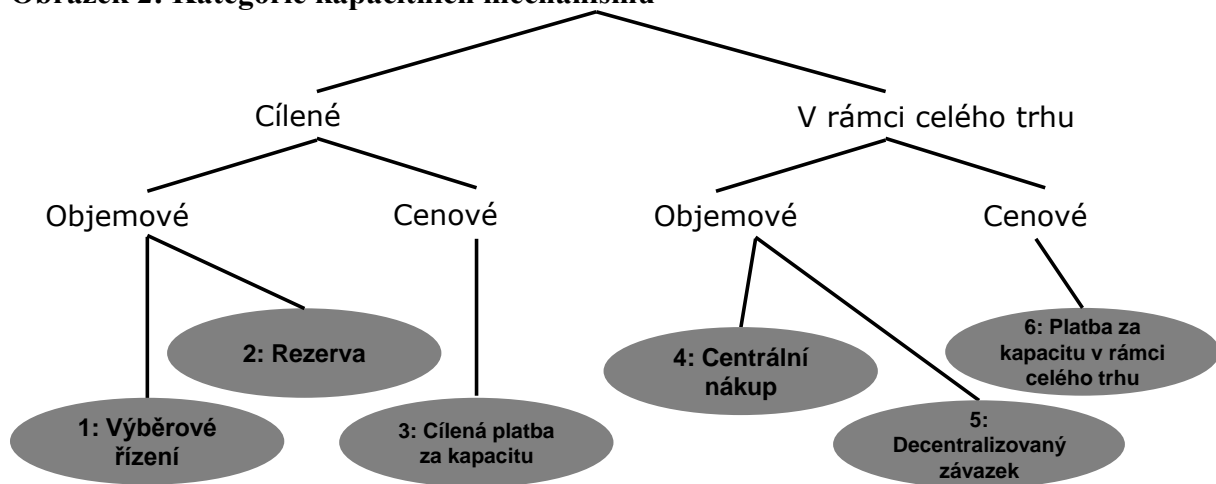
## ***6.2. Kapacitní mechanismy v jedenácti členských státech***

V členských státech, které jsou zahrnuty do tohoto šetření, existují velmi různé kapacitní mechanismy. Pracovní dokument útvarů Komise přiložený k této průběžné zprávě rozlišuje šest typů kapacitních mechanismů: i) výběrová řízení na nové kapacity, ii) strategické rezervy, iii) cílené platby za kapacity, iv) modely centrálního nákupu, v) decentralizované závazky a vi) platby za kapacity v rámci celého trhu.<sup>13</sup> Tyto typy kapacitních mechanismů lze rozdělit do dvou širších kategorií: cílené mechanismy, které předpokládají pouze platby vybraným kategoriím poskytovatelů kapacit, a mechanismy pro celý trh, kterých se mohou zpravidla účastnit poskytovatelé kapacit všech kategorií. V rámci těchto dvou kategorií je možné rozlišovat mezi objemovými a cenovými mechanismy.

---

<sup>13</sup> Podrobnější informace o jednotlivých kategoriích jsou uvedeny v kapitole 3.1 pracovního dokumentu útvarů Komise.

**Obrázek 2: Kategorie kapacitních mechanismů**



*Zdroj: Evropská komise*

V 11 členských státech bylo v šetření zjištěno celkem 28 stávajících nebo plánovaných kapacitních mechanismů (viz Tabulka 1). Nejrozšířenější formu kapacitního mechanismu představuje strategická rezerva. Strategické rezervy zahrnují elektrárny a ostatní kapacity, které se neúčastní velkoobchodního trhu, ale jsou od něj odděleny a provozovatelé sítě je využívají pouze v nouzových situacích.

Takzvané režimy přerušitelnosti, u nichž provozovatelé sítě mohou v situaci nedostatku vyzvat průmyslové odběratele ke snížení jejich poptávky, spadají do této definice, neboť poskytují kapacitu, která je aktivována pouze na žádost provozovatele sítě. Osm členských států má strategické rezervy. V Německu a Polsku existují jak režimy přerušitelnosti, tak jiné formy strategické rezervy. Nejvyšší počet kapacitních mechanismů (čtyři) má v současnosti Španělsko.

**Tabulka 1: Kapacitní mechanismy v odvětvovém šetření**

Výběrové řízení na nové kapacity	Strategická rezerva	Cílená platba za kapacitu
Belgie **	Belgie	Itálie
Francie	Dánsko **	Polsko
Irsko **	Německo ***	Portugalsko ***
	Polsko	Španělsko ***
	Švédsko	
	Německo (režim přerušitelnosti)	
	Irsko (režim přerušitelnosti)	
	Itálie (režim přerušitelnosti) ***	
	Polsko (režim přerušitelnosti)	
	Portugalsko (režim přerušitelnosti)	
	Španělsko (režim přerušitelnosti)	
Centrální nákup	Decentralizovaný závazek	Platba za kapacitu pro celý trh
Irsko *	Francie *	Irsko
Itálie *		

\* Plánovaný (nebo zaváděný) mechanismus

\*\* Dřívější (či nikdy nezavedený) mechanismus

\*\*\* Více kapacitních mechanismů stejného typu

Zdroj: Evropská komise, založeno na odpovědích z odvětvového šetření

### 6.3. Hodnocení přiměřenosti a standardy spolehlivosti

Z odvětvového šetření vyplynulo, že jasná většina veřejných orgánů v budoucnosti očekává problémy se spolehlivostí, ačkoli v současnosti se takové problémy objevují velmi zřídka.

Aby zjistily, zda tyto obavy vyžadují zavedení kapacitních mechanismů, musí členské státy nejprve provést posouzení současného stavu přiměřenosti. Z šetření vyplývá, že posouzení prováděná členskými státy jsou stále sofistikovanější. Metody jednotlivých členských států jsou však zřídka vzájemně porovnatelné. Výrazné rozdíly existují například v otázce, zda zohledňovat výrobu z ostatních zemí, avšak také ve scénářích a výchozích předpokladech. To posiluje vnitrostátní zaměření většiny mechanismů a brání společnému pohledu na stav přiměřenosti, což ukazuje na možnou potřebu (společného) postupu na úrovni EU nebo na regionální úrovni.

Pro stanovení požadované úrovně bezpečnosti dodávek energie mohou členské státy stanovit „standardy spolehlivosti“, které jim umožní nelézt kompromis mezi přínosy a náklady na zajištění spolehlivosti. Z šetření však vyplývá, že ve způsobech stanovení standardů spolehlivosti existují značné rozdíly. Ne všechny členské státy stanovují standardy spolehlivosti a bez standardů spolehlivosti neexistuje žádná objektivní referenční hodnota pro posouzení potřeby kapacitního mechanismu. Z předběžných zjištění navíc vyplývá, že i když existuje standard spolehlivosti, zřídka vychází ze skutečné ochoty spotřebitelů tolerovat přerušování dodávky energie (odhad hodnoty nedodané elektřiny - value of lost load nebo VOLL). Existuje rovněž málo důkazů, že členské státy s kapacitním mechanismem

spojují řádně množství kapacity, kterou potřebují, s požadovanou úrovní spolehlivosti vyjádřenou v jejich standardu spolehlivosti.

Protože neexistují společné metody pro stanovení přiměřenosti výrobních kapacit a standardů spolehlivosti, je obtížné posoudit nezbytnost stávajících a plánovaných kapacitních mechanismů a rovněž to znesnadňuje přeshraniční koordinaci, protože členské státy vnímají tuto problematiku rozdílně. Z tohoto důvodu je také obtížné posoudit, zda by zjištěná potřeba kapacity mohla být pokryta pomocí propojovacích vedení. Navíc není vždy řádně zvážen podíl obnovitelných zdrojů energie a reakce poptávky na přiměřenost systému.

To vše hovoří pro lepší sladění metod používaných pro stanovení přiměřenosti výrobních kapacit a standardů spolehlivosti. Pravděpodobně to bude zásadní prvek nadcházející iniciativy Komise k uspořádání trhu s energií<sup>14</sup>. Jelikož se regionální a celoevropské metody vyvíjejí a jsou stále spolehlivější, měly by být rovněž více využívány jako základ pro posouzení potřeby zavedení kapacitních mechanismů, zejména podle pravidel EU pro státní podporu.

#### **6.4. Koncepční prvky kapacitních mechanismů**

Jakmile členské státy posoudí svůj stav přiměřenosti výrobních kapacit a dospějí k závěru, že je třeba výrobní kapacitu podpořit, mají různé možnosti, jak vhodný kapacitní mechanismus k řešení zjištěného problému koncipovat. V pracovním dokumentu útvarů Komise jsou nejdůležitější z těchto možností rozděleny do tří kategorií:

- a) *Způsobilost*: Kdo se může účastnit kapacitního mechanismu? Je mechanismus otevřený pro různé typy poskytovatelů kapacit, poskytovatelů nových kapacit, poskytovatelů reakce poptávky, poskytovatelů skladování elektrické energie a/nebo poskytovatelů kapacit v jiných členských státech?
- b) *Přidělení kapacity*: Jak probíhá výběr podporovaných poskytovatelů kapacit a jak je určována výše odměny za kapacitu?
- c) *Koncept výroby*: Co musí poskytovatelé kapacit podporovaných mechanismem splňovat a co se stane v případě, že své závazky nedodrží?

##### **6.4.1. Způsobilost**

Pro zajištění optimálního výběru poskytovatelů kapacit k řešení zjištěného problému zabezpečení dodávek jsou důležitá pečlivě koncipovaná kritéria způsobilosti. Z předběžných zjištění však vyplývá, že většina stávajících kapacitních mechanismů je otevřená pouze pro

---

<sup>14</sup> COM 2015 (340).

omezený počet poskytovatelů kapacit. V některých případech jsou někteří poskytovatelé kapacit výslovně vyloučeni z účasti nebo je skupina potenciálních účastníků výslovně omezena na některé poskytovatele. V jiných případech členské státy stanoví požadavky, které mají stejný účinek a které implicitně omezují typ nebo počet způsobilých poskytovatelů kapacit. Může jít například o požadavky na velikost, environmentální normy, technické požadavky na výkonnost, požadavky na dostupnost (stanovení snížené hodnoty), přípravnou dobu mechanismu, tj. dobu od udělení zakázky na kapacitu do zahájení plnění závazku dostupnosti, jakož i dobu trvání smlouvy nabízené poskytovatelům kapacit. U velkého počtu kapacitních mechanismů je přípravná doba kratší než jeden rok, což poskytovatelům kapacit ztěžuje vypracování nabídek kapacit, které vyžadují delší plánování a provádění, což platí zejména pro výstavbu nových elektráren. Krátké přípravné doby proto často implicitně vylučují nové kapacity na výrobu energie a v menší míře také nové poskytovatele reakce strany poptávky.

V rámci odvětvového šetření byly zkoumány zejména podmínky způsobilosti různých typů výrobních technologií, poskytovatelů odezvy na straně poptávky, poskytovatelů skladování a nových a stávajících kapacit. Prozkoumány byly rovněž podmínky týkající se způsobilosti umístění. Jasná většina stávajících a plánovaných kapacitních mechanismů vylučuje některé výrobní technologie. Téměř všechny členské státy nějakou formou odměny za kapacitu podporují odezvu na straně poptávky, avšak ne vždy soutěží s ostatními poskytovateli kapacit za rovných podmínek.

Pokud jde o zahrnutí nových a stávajících kapacit, z odvětvového šetření vyplynulo, že členské státy se často soustředí zcela buď na získání nové kapacity, nebo na zabránění uzavření stávající kapacity, a nikoliv na obě možnosti. Kapacitní mechanismy, jež jsou předmětem šetření, jsou obecně otevřené pro kapacity bez ohledu na jejich umístění v členském státě, ačkoliv pro ostrovy často platí zvláštní pravidla.

Odvětvové šetření ukázalo, že selektivní mechanismy mohou vést k vytvoření dodatečných mechanismů, které mají kompenzovat zdroje kapacit, které byly původně vyloučeny. Dobrým příkladem tohoto efektu sněhové koule je roztržitost mechanismů platby za kapacitu ve Španělsku. V roce 1997 začaly španělské elektrárny dostávat cílenou odměnu za kapacitu. To však nebylo dostatečné k vyřešení problémů přiměřenosti výrobních kapacit, protože v roce 2007 byl režim doplněn režimem přerušitelnosti a později v roce 2010 režimem preferenčního odesílání pro domácí zdroje (uhlí).

Šetření také ukázalo, že příliš selektivní kapacitní mechanismy by mohly poskytovat svým účastníkům nadměrnou kompenzaci, protože konkurenční tlak je menší, pokud se přidělování týká jen omezeného počtu účastníků. Poskytovatelé kapacit jsou proto motivováni předkládat nabídky na vyšší částky, než je financování, jež pro poskytování služby dostupnosti skutečně potřebují. To dokládají výsledky britské aukce kapacity, z nichž vyplývá, že vyloučení jakýchkoliv způsobilých typů poskytovatelů kapacit z aukce by vedlo k vyšší ceně kapacity.

Z odvětvového šetření současně vyplynulo, že roste tendence otevírat mechanismy širšímu okruhu potenciálních poskytovatelů kapacit. Například Spojené království zavedlo v roce 2014 mechanismus centrálního nákupu pro celý trh a Francie v roce 2015 navrhla decentralizovaný kapacitní mechanismus pro celý trh. Účastní-li se různí poskytovatelé kapacit, je pravděpodobnější, že se podaří zabránit nadměrné kompenzaci a narušení trhu mezi různými poskytovateli kapacit v jednom členském státě a v přeshraničním obchodě.

#### 6.4.2. Přeshraniční účast v kapacitních mechanismech

Z šetření vyplynulo, že ačkoliv některé země zohledňují přínos dovozů ze zahraničí k zajištění bezpečnosti dodávek v krizových situacích, pouze několik z jedenácti států zahrnutých do šetření umožňuje poskytovatelům kapacit v jiných členských státech (zahraniční kapacita) účastnit se jejich kapacitních mechanismů. Tato situace se však mění, jelikož stále více členských států pracuje na tom, aby takovou účast umožnily. Například Velká Británie zahrnuje do aukce kapacity v roce 2015 propojovací vedení (přeshraniční přenosová vedení) a Francie a Irsko vypracovávají plány, které v jejich mechanismech umožní přeshraniční účast. Zahrnutí přeshraniční účasti je rovněž v souladu s cílem energetické unie zajistit plně fungující a propojený trh s energií.

Při provozování kapacitních mechanismů je důležité zohlednit také dovozy, neboť brání nákladným nadměrným kapacitám, které by vznikly, pokud by každý členský stát používal kapacitní mechanismus k zajištění soběstačnosti. Pokud se zahraniční kapacitě umožní účast v kapacitním mechanismu, odstraní se rovněž narušení investičních signálů, které by zvýhodňovaly země se štedřejšími kapacitními mechanismy a upřednostňovaly zavedené poskytovatele. Vytváří rovněž pobídky pro pokračující investice do propojení.

Zahrnutí zahraniční kapacity do kapacitních mechanismů je technicky náročné. V červnu 2015 byla svolána pracovní skupina členských států, aby otázku přeshraniční účasti v kapacitních mechanismech prozkoumala. Výsledky pracovní skupiny jsou uvedeny v příloze 2 pracovního dokumentu útvarů Komise, který je přiložen ke zprávě o odvětvovém šetření ve formě přípravného dokumentu, který má podnítit diskusi o této otázce. Materiál představený v uvedené příloze nepředstavuje formální postoj Komise a není výsledkem tohoto odvětvového šetření, avšak Komise vítá připomínky účastníků veřejné konzultace k jeho obsahu.

#### 6.4.3. Přidělování kapacity

Pokud je postup přidělování správně koncipován, je ze způsobilých poskytovatelů kapacity vybrána nákladově nejefektivnější možnost a určí se cena kapacity, která zabráni nadměrné kompenzaci. V rámci šetření byla zjištěna celá řada přístupů k přidělování. V první řadě se rozlišuje mezi správním postupem přidělování a konkurenčním postupem přidělování. V rámci správného postupu přidělování jsou všichni způsobilí poskytovatelé kapacit vybíráni bez soutěže a odměna za kapacitu je stanovena předem orgány členského státu nebo

dvoustranně vyjednána mezi členským státem a poskytovatelem kapacity. Naopak u konkurenčního postupu přidělování se způsobilí poskytovatelé kapacit účastní nabídkového řízení a odměna za kapacitu je výsledkem tohoto řízení. V 11 členských státech zahrnutých do šetření jsou rovnoměrně zastoupeny jak správní, tak konkurenční postupy, avšak v posledních letech jsou pro kapacitní mechanismy stále častěji zaváděna nabídková řízení. Spojené království provádí aukce kapacity od roku 2014. Francie právě vytváří trh pro obchodování s osvědčeními o kapacitě. Irsko a Itálie se odklánějí od správního přidělování kapacit a plánují přidělovat produkty kapacity prostřednictvím aukce.

Odvětvové šetření prokázalo, že správní postupy přidělování pravděpodobně neodhalí skutečnou hodnotu kapacity, takže je nepravděpodobné, že budou nákladově efektivní. Například ve Španělsku se cena za přerušitelnost služeb po zavedení otevřené aukce snížila téměř o polovinu. Naproti tomu konkurenční postupy přidělování jsou v zásadě lepší ke zjištění skutečné hodnoty kapacity, avšak ze zkušeností vyplývá, že to platí pouze tehdy, pokud koncepce přidělování a struktura trhu umožňují skutečnou soutěž. Navíc není pravděpodobné, že postup přidělování, ve kterém není zjištěna skutečná hodnota kapacity, bude vysílat řádné investiční signály. Pokud je odměna za kapacitu příliš vysoká, kapacitní mechanismus udrží nepotřebnou kapacitu na trhu nebo v situaci, kdy jsou stávající kapacity nadměrné, zavede dokonce novou kapacitu. Na druhé straně, pokud bude odměna příliš nízká, stávající elektrárny trh opustí nebo se nebude investovat do nové kapacity.

Koncepce přidělování v kapacitním mechanismu může rovněž ovlivnit hospodářskou soutěž na trhu s elektřinou. V rámci šetření bylo například zjištěno, že na koncentrovaných trzích mohou kapacitní mechanismy, které jsou decentralizované (tj. jednotliví dodavatelé jsou odpovědní za odhad a poskytování potřebných kapacit), jako jsou například mechanismy vyvíjené ve Francii, působit jako překážka vstupu na trh. Důvodem je skutečnost, že noví účastníci odhadují své budoucí potřeby kapacit hůře než zavedené společnosti s velkou a stabilní spotřebitelskou základnou.

#### 6.4.4. Produkt kapacity

Všechny kapacitní mechanismy zahrnují určité závazky, které musí poskytovatelé kapacity splnit, aby získali odměnu. Tyto závazky sahají od relativně základních závazků vybudovat a provozovat elektrárnu přes závazky spojené s plněním pokynů provozovatele sítě (například zahájit výrobu elektřiny) až po komplexnější závazky (například možnosti spolehlivosti, jež vyžadují vrácení finančních prostředků v případě, že realizační cenu převyší cena referenční).

Na otázku, co se stane, pokud poskytovatelé kapacit nesplní své závazky, existuje mnoho různých odpovědí (sankcí). Některé mechanismy jednoduše vylučují poskytovatele kapacit z přijímání budoucích plateb, ale většina z nich vyžaduje, aby obdržené platby vrátili nebo aby uhradili dodatečnou sankci.



V rámci šetření bylo zjištěno, že pokud jsou závazky omezené a sankce za nedodržování závazků malé, nejsou elektrárny motivované k tomu, aby byly spolehlivé. Z šetření rovněž vyplynulo napětí mezi účinným režimem sankcí v kapacitním mechanismu a nežádoucími dopady na fungování trhu. Tvůrci politik by mohli zvážit sankce v kapacitních mechanismech jako náhradu za cenu při nedostatku elektřiny. Obě možnosti poskytují signály pro výrobu nebo snížení poptávky ve stavu nedostatku. Avšak pouze ceny elektřiny – nikoliv sankce v kapacitních mechanismech – vysílají signál pro dovoz v rámci vnitřního trhu. Členské státy by proto měly zajistit, aby signály o cenách elektřiny nebyly nahrazeny kapacitními mechanismy.

Dále bylo zjištěno, že mechanismy, jejichž součástí je odezva na straně poptávky, zahrnují obvykle pro zprostředkovatele reakce poptávky jiné závazky než pro výrobce. Určité rozlišení závazků a sankcí mezi výrobou a odezvou na straně poptávky je opodstatněné, přinejmenším krátkodobě, aby se umožnilo vytvoření odezvy na straně poptávky.

#### **6.5. Předběžné závěry posouzení různých typů kapacitních mechanismů**

V otázce, zda kapacitní mechanismy mohou zajistit bezpečnost dodávek elektřiny a jaký mají dopad na fungování vnitřního trhu EU s energií, dospěla Komise na základě výše uvedených zjištění k těmto předběžným závěrům.

- Harmonizované a transparentnější postupy ke stanovení úrovní přiměřenosti výrobních kapacit a standardů spolehlivosti by přispěly k objektivizaci potřeby různých úrovní zásahů a zlepšily by přeshraniční srovnatelnost.
- Míra vhodnosti šesti různých typů kapacitních mechanismů (viz rozdělení do kategorií výše) pro řešení kapacitních problémů není stejná. Optimální volba závisí na povaze problému přiměřenosti výrobních kapacit, který má řešit (v rámci celého trhu nebo místní; dlouhodobý nebo přechodný) a na struktuře trhu členského státu s elektřinou (stupni koncentrace).
- Ze šesti druhů kapacitních mechanismů existuje u dvou (tj. u cenového mechanismu nabízejícího platby za kapacitu pro celý trh nebo cílené platby za kapacitu) riziko nadměrné kompenzace poskytovatelů kapacit, protože spoléhají na správné stanovení ceny a nikoliv na konkurenční postupy přidělování.
- U zbývajících čtyř typů kapacitních mechanismů je riziko nadměrné kompenzace nižší a mohou vyřešit specifické obavy týkající se přiměřenosti výrobních kapacit. Volba nejvhodnějšího modelu závisí na tom, který problém přiměřenosti má vyřešit:

- Výběrová řízení na nové kapacity a strategické rezervy mohou být vhodná k řešení přechodného problému v oblasti kapacity. Výběrové řízení umožňuje nové investice, zatímco strategická rezerva je typicky používána k tomu, aby se zabránilo uzavření stávajících elektráren. Žádný z těchto dvou modelů neřeší související selhání trhu, ale oba mohou překlenout kapacitní mezeru do doby, než budou provedeny reformy trhu, s cílem umožnit trhu s elektřinou poskytnout dostatečné investiční pobídky, nebo do doby, než bude zaveden vhodnější dlouhodobý kapacitní mechanismus. Tyto modely by proto měly být doplněny důvěryhodným plánem pro budoucnost.
- Mechanismus centrálního nákupu a mechanismy decentralizovaných závazků by v závislosti na úrovni soutěže na příslušném trhu mohly být vhodnou volbou pro řešení dlouhodobějšího a obecnějšího problému s přiměřeností. Tyto dva typy kapacitních mechanismů jsou lépe schopny přilákat nové kapacity a umožňují přímou soutěž mezi výrobou a odezvou na straně poptávky, čímž vytvářejí silnější soutěž, pokud jde o odměnu za kapacitu, a ukazují skutečnou ekonomickou hodnotu kapacity.
- Ve všech případech musí být kapacitní mechanismy pečlivě koncipovány, přičemž zvláštní pozornost je nutné věnovat transparentnosti a otevřeným pravidlům účasti a produktu kapacity, který nenarušuje fungování trhu s elektřinou. Zejména ceny elektřiny by měly nadále poskytovat signál nedostatku, tak aby elektřina byla dovážena z jiných členských států ve správný čas.

Tyto předběžné závěry se zaměřují především na schopnost různých kapacitních mechanismů řešit problémy zabezpečení dodávek elektřiny cenově nejefektivnějším způsobem, který co nejméně narušuje trh. Kapacitní mechanismy však mohou ovlivnit skladbu zdrojů energie, a proto jsou ve vzájemném vztahu s politickými nástroji zaměřenými na posílení dekarbonizace. Jak bylo uznáno v pokynech pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky<sup>15</sup>, koncepce kapacitních mechanismů by měla tyto dopady zohlednit, aby přispěly k celkové soudržnosti politiky EU v oblasti energetiky na trzích s elektřinou.

V rámci veřejné konzultace Komise vyzývá k podání připomínek k předběžným závěrům. Ve své závěrečné zprávě vyvodí spolehlivější závěry, které členským státům a účastníkům trhu

---

<sup>15</sup> Viz odst. 233 písm. e) pokynů pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky: „Opatření [...] by mělo upřednostňovat nízkouhlikové výrobce, pokud mají rovnocenné technické a ekonomické parametry“ a odstavec 220: „Podpora na přiměřenost výroby může být v rozporu s cílem postupného odstranění dotací poškozujících životní prostředí, včetně dotací na fosilní paliva. Členské státy by proto měly v první řadě zvážit alternativní způsoby zajištění přiměřenosti výroby, které nemají nepříznivý dopad na cíl spočívající v postupném odstranění dotací poškozujících životní prostředí nebo hospodářství, např. by měly usnadnit opatření k řízení poptávky a zvýšit propojovací kapacitu.“

lépe objasní, jak v budoucnu uplatňovat pravidla EU pro státní podporu při hodnocení kapacitních mechanismů.

## **7. Další kroky**

Komise v této průběžné zprávě a připojeném pracovním dokumentu útvarů Komise předkládá subjektům působícím v daném odvětví a členským státům ke konzultaci předběžná zjištění a předběžné závěry týkající se odvětvového šetření kapacitních mechanismů. V nadcházejících měsících bude aktivně spolupracovat se zúčastněnými stranami s cílem předložit do konce tohoto roku závěrečnou zprávu. Komise závěrečnou zprávu využije k posouzení kapacitních mechanismů oznámených v souvislosti se státní podporou a vypracuje legislativní návrhy k revidovanému uspořádání trhu s elektřinou.