



POLICY BRIEF:

Promarněná příležitost
- reforma vnitřního trhu
Evropské unie s energiemi

Progresivní
analytické
centrum

PAC

ČERVEN 2023

POLICY BRIEF

POPIS PROBLEMATIKY

Nebývalý nárůst cen elektrické energie v reakci na vysoké ceny zemního plynu, které se zvyšovaly již od druhé poloviny roku 2021 a v důsledku ruské agrese vůči Ukrajině dosáhly historických rekordních hodnot, upozornil na potřebu reformy fungování vnitřního trhu Evropské unie (EU) s energiemi.

Krátkodobá opatření přijímaná od počátku roku 2022 jak ze strany EU, tak především ze strany členských zemí, měla za cíl především uklidnit tržní aktéry a zmírnit dopady vysokých nákladů na energie na evropské domácnosti a podniky. Cenový šok, který zásadním způsobem přispěl k růstu životních nákladů evropských domácností, cen vstupů pro evropský průmysl a další sektory, však zároveň zřetelně poukázal na potřebu celkové reformy uspořádání vnitřního trhu s energiemi, který byl postupně v několika vlnách legislativních úprav utvářen již od roku 1996 ([Vasconcelos 2005](#)).

Potřeba reformovat evropský trh s energiemi je mimo stále doznívající cenový otřes, kdy evropský energetický trh nedokázal zajistit optimální výstupy v podobě cenově dostupných energetických vstupů, již delší dobu vyvolávána řadou dalších faktorů. Jedná se zejména o dlouhodobé trendy, které přispívají k zásadním strukturálním změnám v tomto klíčovém sektoru.

Jedním z těchto trendů, a z pohledu tohoto policy briefingu i jednoho z nejzásadnějších, je rostoucí poptávka po elektrické energii, která je mimo jiné posilována přechodem na alternativní formy mobility, změnami v průmyslu, ale také rostoucími požadavky digitalizující se ekonomiky. Rostoucí míra využití elektrické energie s sebou přináší nejen mnoho příležitostí, ale také řadu problémů. Zejména její stále významnější role bude mít dopad na energetickou bezpečnost a především zajištění bezpečných a stabilních dodávek ([Robinson 2023](#)).

Druhý faktorem jsou změny vyvolané dekarbonizací energetiky v souvislosti se současnými a budoucími závazky na úrovni EU a členských států dosáhnout uhlíkové neutrality. Ačkoliv fosilní paliva jsou a podle většiny expertů budou součástí současného evropského energetického mixu v následujícím období, rostoucím podíl obnovitelných zdrojů ovlivňuje fungování

energetického trhu. Zejména přispívá k postupné decentralizaci odvětví, mění se rovněž role zákazníků / spotřebitelů a dochází k rychlejší digitalizaci energetického sektoru ([Zachmann and Heussaff 2023](#)).

Policy brief přichází s argumentem, že hlavní cíle reformy by měly na jedné straně přispět ve střednědobém horizontu zejména ke stabilizaci a ideálně snížení vysokých cen energií, k čemuž nicméně v mezidobě dochází vlivem příznivějších vnějších okolností. Nicméně uspořádání trhu s energiemi by mělo zajistit především dlouhodobou cenovou stabilitu, předvídatelnost cenového vývoje v období strukturálních změn, tj. v době decentralizace evropského energetického systému v důsledku rostoucího podílu obnovitelných zdrojů a také vzhledem k rostoucímu významem elektrické energie na spotřebě energií. Zároveň by reforma měla vytvořit transparentní prostředí pro všechny aktéry a měla by reflektovat také odlišné výchozí podmínky jednotlivých evropských regionů, které budou rozdílným způsobem ovlivněny strukturálními změnami v energetice.

Druhým cílem reformy by mělo být vytvoření vhodného regulatorního prostředí, které přispěje jak k dosažení sociálně citlivého přechodu k dekarbonizačnímu hospodářství v EU, tj. přechodu s pokud možno co nejnižšími náklady pro evropské domácnosti, zejména sociální skupiny, které jsou již dlouhodobě ohroženy energetickou chudobou či jinak sociálně a ekonomicky znevýhodněny. Třetím cílem reformy musí být posílení ochrany spotřebitele, což bude v měnícím se prostředí zcela zásadní a bude vyžadovat především posílení pravomocí regulátorů. Začtvrté reforma by neměla zohlednit evropské ambice a potřeby v oblasti průmyslové politiky, která jednak musí přispět k re-industrializaci EU, usnadnění strukturálních změn evropského průmyslu a zároveň vytvoření spravedlivého prostředí pro adaptaci evropské pracovní síly na tyto změny zejména v regionech s nižší ekonomickou výkonností či periferních oblastech. Posledním, ale zcela zásadním, cílem reformy by mělo být, aby posílila, nikoliv oslabila, energetickou bezpečnost EU v době výrazným geopolitických posunů ve světě.

Vzhledem k výše uvedeným cílům je reforma vnitřního trhu EU s energiemi zcela zásadní a klíčovou součástí boje proti změně klimatu, přechodu na udržitelnou energetiku, posílení evropské energetické bezpečnosti, ale také zajištění stabilních cen energií v celé EU a předvídatelného investorského prostředí. Na základě provedené analýzy návrhů předložených Evropskou komisí v březnu 2023 a pozic Rady EU a Evropského parlamentu nicméně policy brief dochází k závěru, že revize pravidel fungování vnitřního trhu s elektrickou energií není dostatečně ambiciózní a neřeší řadu strukturálních

problémů současného trhu s energiemi, zejména s elektrickou energií. Jedná se tak o promarněnou příležitost o vytvoření regulatorního prostředí, které by umožnilo spravedlivěji zvládnout přechod k bezuhlíkovému hospodářství, zajistit dlouhodobou konkurenceschopnost evropského průmyslu a posílit energetickou bezpečnost celé EU.

STAV PROJEDNÁVÁNÍ

Návrh reformy představila Evropská komise 14. 3. 2023 s deklarovaným záměrem urychlit rozvoj obnovitelných zdrojů, učinit utváření ceny elektrické energie méně závislou na volatilních cenách fosilních paliv, přispět k modernizaci a konkurenceschopnosti evropského průmyslu a v neposlední řadě posílit ochranu spotřebitelů před budoucími cenovými šoky a před spekulacemi na trhu ([European Commission 2023](#)).

Předmětem novely jsou změny hned několika klíčových právních úprav v oblasti fungování vnitřního trhu s elektrickou energií (nařízení EU č. 2019/943 a č. 2019/942, směrnice EU č. 2018/2001 a č. 2019/944), stejně jako pravidel pro fungování velkoobchodního trhu (nařízení EU č. 1227/2011 a č. 2019/942). Celý soubor změn má být rovněž součástí Průmyslového plánu pro Zelenou dohodu ([Evropská komise 2023](#)).

V druhé polovině června roku 2023, poté, co se na kompromisu členské státy nedohodly, přijala po dalších jednáních Rada EU na úrovni velvyslanců při Coreper I. částečnou dohodu ohledně obecného přístupu pro vyjednávání s Evropským parlamentem ([Consilium 2023](#)).

Evropský parlament v současné době stále projednává svoji pozici k reformě vnitřního trhu EU s energiemi. Zahájení jednání mezi Radou EU a Evropským parlamentem tak nelze očekávat dříve, než během španělského Předsednictví v Radě EU, které bude zahájeno dne 1. 7. 2023.

KRITICKÉ ZHODNOCENÍ NÁVRHU REFORMY

Energetická krize ukázala, že pouze tržní mechanismy nejsou schopny zabránit větším šokům a ochránit zákazníky před negativními jevy, včetně manipulace s trhem či tržními spekulacemi. Role veřejného sektoru se prokázala jako zásadní při zvládnutí takovýchto mimořádných okolností. Je zřejmé, že vlády členských zemí i evropské instituce budou hrát zásadní roli v průběhu celé ekonomicko-energetické tranzice směrem k uhlíkové neutralitě do roku 2050. Kritickou roli budou především hrát prostřednictvím plánování rozvoje energetických systémů a sítí, podporou nových

technologií, silnou ochranou hospodářské soutěže a především ochranou zranitelných zákazníků a podporou domácností tak, aby celá tranzice byla spravedlivá a nepřispívala k prohlubování sociální a ekonomických nerovností ([Robinson 2023](#)). Ale role veřejného sektoru z pohledu tohoto policy briefingů tím nemůže končit, protože energetická politika zásadním způsobem bude ovlivňovat evropskou bezpečnost a konkurenceschopnost evropského průmyslu, který musí obstát ve světle americké a čínské konkurence těžící z nižších cen energií a zároveň musí dynamičtěji inovovat, aby EU udržela tempo s technologickými změnami.

Základními principy úpravy pravidel fungování vnitřního trhu EU s energiemi a dalších energetických politik by proto mělo být, že přispějí k rychlému a realistickému energetickému přechodu, s využitím a rozvojem bezuhlíkových a nízkouhlíkových technologií, ale současně nezvýší náklady tranzice a neohrozí stabilitu dodávek a energetickou bezpečnost celé EU. V tomto směru nicméně projednávaný návrh není z pohledu tohoto policy briefingů dostatečně ambiciózní. Novela pravidel nepřichází z potřebnými strukturálními změnami.

V první řadě by bylo nezbytné zajistit možnost pro uplatnění prostorových cenových signálů, které by lépe odrážely rozdílné náklady spojené s místem a podmínkami výroby elektrické energie a místem její spotřeby. Navrhované úpravy v tomto směru nenabízí zásadnější změny.

Dalším faktorem, který není v návrzích zahrnut, je možnost agregace poptávky prostřednictvím veřejných institucí, které by tím mohly zastupovat zejména zranitelné domácnosti, případně malé a střední podniky v sektorech citlivých na změny v cenách energií. V tomto směru by měla být umožněna veřejným institucím varianta prostřednictvím soutěže vybírat přímo mezi výrobcí energií dodavatele, který by plnil kritéria a zajistil cenově dostupné energie v požadovaném množství.

Kritickým faktorem pro úspěch přechodu k uhlíkové neutralitě bude zajištění energetické bezpečnosti v systému, ve kterém bude hrát stále významnější roli elektrická energie vyráběná z obnovitelných zdrojů, které ze své povahy neposkytují příkon trvale. V tomto směru reforma vnitřního trhu nepřichází z potřebnými strukturálními úpravami, které by předcházely možným budoucím problémům, zejména pokud jde o spolehlivost dodávek elektrické energie. Ačkoliv některé kroky směrem k podpoře rozvoje skladování elektrické energie jsou v návrzích obsaženy, jedná se o oblast, která není doposud dostatečně rozvinuta. Vnitřní trh s energiemi by měl proto zajistit dostatečnou flexibilitu, která by

členským zemím umožnila regulovat energetický systém s ohledem na jeho celkovou odolnost, rozvoj jeho jednotlivých komponentů, a především s ohledem na rozvoj stabilizačních prvků, včetně skladování energie či rozvoje systémů pro řízení poptávkové strany. Jednou z možností pro přechodné období by bylo vytvoření povinnosti pro členské státy prokazovat garantované dodávky v krátkodobém a střednědobém horizontu. Přispělo by to k vytvoření investičního prostředí do nových zdrojů, ale především do technologií stabilizující energetický systém (viz. například současná opožděná debata o možnostech rozvoje přečerpávacích elektráren v České republice). V tomto směru by se mělo jednat o investice do tří klíčových oblastí k zajištění potřebné flexibility: „a) posílení dodávek či snížení poptávky v době, kdy obnovitelné zdroje neprodukují, b) ukládání energie nebo zvýšení poptávky v době, kdy obnovitelné zdroje produkují, c) řízení fungování přenosové a distribuční soustavy“ ([Robinson 2023](#)).

V souvislosti s cenovým šokem, ke kterému v letech 2021 až 2022 došlo, je nutné věnovat zvýšenou pozornost také ochraně spotřebitele a posílení jejich práv. Současný stav nedostatečně zajišťuje transparentnost a srozumitelnost cen a poplatků za energie zejména pro malé spotřebitele a domácnosti. Spotřebitelé by měli mít přístup k jasným informacím o cenách a možnostem změny dodavatele, a to bez zbytečných administrativních překážek. V tomto směru návrh jde správným směrem, i když v řadě oblastí by mohl být ambicióznější. Jako pozitivní lze vnímat, že „kromě stávajícího rámce ochrany spotřebitelů trpících energetickou chudobou a zranitelných spotřebitelů návrh rovněž poskytne přístup k regulovaným maloobchodním cenám pro domácnosti a spotřebitele z řad malých a středních podniků v případě krize a stabilizuje dodavatelský průmysl tím, že bude vyžadovat, aby dodavatelé vyvinuli větší úsilí na ochranu proti prudkému nárůstu cen prostřednictvím toho, že budou více využívat forwardové smlouvy s výrobci“ ([Evropská komise 2023b](#)). Vedle toho se návrh relevantně zaměřuje na posílení práv a postavení spotřebitelů, mimo jiné tím, že usnadní přímé sdílení energie z obnovitelných zdrojů.

ZÁVĚR

Skutečná reforma vnitřního trhu EU s energiemi by měla vycházet z principů sociální spravedlnosti, ochrany spotřebitelů, transparentnosti a bezpečnosti dodávek elektrické energie pro evropské domácnosti a podniky.

Současný návrh nedostatečně zohledňuje tyto základní principy a lze jej vnímat jako do značné míry pokračování čistě tržní filosofie nastolené v 90. letech.

Návrh zejména nepřiznává příslušnou roli veřejného sektoru a omezuje možnosti členských států naplnit základní očekávání veřejnosti – zajištění cenově dostupné energie v dostatečném množství pro další rozvoj evropské společnosti s co nejmenšími dopady na životní prostředí a klima.

DOPORUČENÍ PAC:

1. *Vláda České republiky by měla podpořit v probíhajícím jednání na úrovni Rady EU a v následném trialogu s Evropským parlamentem opatření vedoucí k maximálnímu posílení ochrany spotřebitele;*
2. *Vláda České republiky by měla usilovat o větší uplatnění prvků posilující dlouhodobě bezpečnost dodávek elektrické energie na úrovni členských států, obchodních regionů, tak celé EU;*
3. *Vláda České republiky by měla v probíhajících jednáních otevřít potřebu hlubší reformy vnitřního trhu EU s energiemi, která by měla přinést skutečné strukturální změny, např. v oblasti bezpečnosti dodávek či v rozšíření možností členských zemí aktivně usměrňovat trh s energiemi zejména v zájmu nízko- a středněpříjmových občanů;*
4. *Vláda České republiky by měla vést otevřenější odbornou a veřejnou diskuzi o budoucí podobě evropského trhu s energiemi s cílem připravit návrhy na změny fungování trhu v nadcházejícím období, které by podpořily proces energetické a hospodářské transformace a které by přispěly k energetické bezpečnosti EU, konkurenceschopnosti evropského průmyslu a zvýšení kvality života všech Evropanů*

O NÁS

Progresivní analytické centrum je nezávislý think-tank, který nabízí řešení a návrhy založené na vědeckých poznatcích pro tvorbu progresivní politiky. Centrum podporuje výměnu názorů mezi odborníky, mezioborový dialog a zapojení veřejnosti v České republice i v Evropské unii. Přispívá ke zlepšení porozumění klíčovými společenskými, politickými a ekonomickými trendům prostřednictvím kritických analýz, politicky orientovaného výzkumu a rozšiřování informovanosti. Mezi hlavní výzkumné a analytické zájmy patří budoucnost evropské ekonomiky a průmyslu, klimatické změny a energetická politika, sociální spravedlnost, mezinárodní solidarita, bezpečnost a společenská odolnost. Centrum sídlí v Praze a svou činnost zahájí v roce 2021.

Progresivní analytické centrum, o. p. s. je právnickou osobou - obecně prospěšnou společností založenou podle práva České republiky, IČO: 03527531, se sídlem Salvátorská 931/8, Staré Město, 110 00 Praha 1, Česká republika, zapsaná v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném Městským soudem v Praze, oddíl O, vložka 1361.



Progressivní analytické centrum, o. p. s.
<https://progresivnicentrum.eu/>