

TEMAT KOMUNIKATU: Działania państw członkowskich mające na celu zapewnienie wystarczalności mocy wytwórczych w energetyce – w szczególności polegające na stosowaniu „mechanizmów zapewniających wystarczalność mocy wytwórczych” – powinny mieć taki kształt, by nie zakłócać funkcjonowania wewnętrznego rynku energii.

STRONY ZAINTERESOWANE: producenci energii, prywatni i komercyjni odbiorcy energii



- ZALETY:**
- W zależności od swojego kształtu, mechanizmy zapewniające wystarczalność mocy wytwórczych mogą być sprzeczne z ideą budowy rynku wewnętrznego. Komisja słusznie więc rekomenduje wprowadzenie zasad stosowania tego rodzaju mechanizmów.
 - W sytuacji, gdy stosowanie mechanizmów zapewniających wystarczalność mocy wytwórczych wynika z decyzji o charakterze politycznym, przestrzeganie zalecanych zasad zmniejszy ryzyko wdrożenia mechanizmów za mało efektywnych
- WADY:**
- Jeśli wytwarzanie „bezpiecznej energii” ma być – podobnie jak produkcja energii odnawialnej – wspierane poprzez pomoc publiczną, ostatecznie na nieregulowanym wewnętrznym rynku energii nie pozostanie już miejsce na jakikolwiek „rynek”.

TREŚĆ

Tytuł

Dokument roboczy SWD(2013) 438 z 5 listopada 2013 r. dotyczący **Wystarczalności mocy wytwórczych na wewnętrznym rynku energii elektrycznej – wytyczne w sprawie interwencji publicznej.**

Komunikat C(2013) 7243 z 5 listopada 2013 r. w sprawie **Budowy rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej.**

Streszczenie

- › **Informacje ogólne: cztery wytyczne oraz towarzyszący im Komunikat w sprawie interwencji Państw Członkowskich na wewnętrznym rynku energii**
 - By ograniczyć do minimum różnego rodzaju interwencje Państw Członkowskich na rynku energii elektrycznej, Komisja przygotowała cztery niewiążące prawnie wytyczne w formie zaleceń „dobrych praktyk”.
 - Wytyczne w sprawie wystarczalności mocy wytwórczych na wewnętrznym rynku energii elektrycznej (dalej zwane: wytyczne w sprawie wystarczalności) [SWD(2013) 438];
 - Wytyczne w sprawie kształtu systemów wsparcia energetyki odnawialnej [SWD(2013) 439];
 - Wytyczne w sprawie stosowania mechanizmów współpracy w zakresie energetyki odnawialnej [SWD(2013) 440 i 441] oraz
 - Wytyczne w sprawie interwencji państwa na rzecz zwiększenia elastyczności popytu [SWD(2013) 442].
 - Wytyczne zostały szczegółowo omówione w Komunikacie C(2013) 7243.
- › **Tło i cele**
 - Wytyczne w sprawie wystarczalności mają przyczynić się do budowy wewnętrznego rynku energii elektrycznej i osiągnięcia celów unijnej polityki energetycznej. Cele te obejmują [C(2013) 7243, s. 2]:
 - bezpieczne dostawy energii po „konkurencyjnych” cenach;
 - cele do roku 2020 związane ze zmianami klimatu;
 - cele w zakresie rozwoju energetyki odnawialnej (Dyrektywa w sprawie energii odnawialnej 2009/28/EC, art. 3 (1), Załącznik I, Część A) oraz
 - zwiększenie efektywności energetycznej.
 - Interwencja publiczna w sektorze energetycznym może być niezbędna dla [C(2013) 7243, s. 5]:
 - zapewnienia „równych warunków konkurencji” w UE;
 - zlikwidowania „niewydolności rynku”;
 - pobudzenia rozwoju technologii i innowacji.
 - Interwencja publiczna powinna być pomyślana w taki sposób, aby [C(2013) 7243, s. 7]:
 - interwencje były skoordynowane na poziomie UE;
 - ograniczyć do minimum zakłócenia konkurencji;
 - była ograniczona tylko do okresu niezbędnego, by rozwiązać określony problem.
- › **Problemy związane z zapewnieniem „wystarczalności mocy wytwórczych” w energetyce**
 - Zdaniem Komisji, bezpieczne dostawy energii mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki i dlatego są ważnym celem polityki UE. Obejmuje on:
 - „wystarczalność mocy wytwórczych” oraz
 - pełną stabilność systemu przesyłowego.

- Publiczna interwencja w celu osiągnięcia powyższego celu powinna mieć jednak ograniczony zakres. Główną rolę powinny odgrywać „przede wszystkim mechanizmy rynkowe” [C(2013) 7243, s. 13].
 - Pojawiają się jednak wątpliwości, czy istnieją wystarczające bodźce rynkowe, które gwarantowałyby wystarczalność mocy wytwórczych w energetyce. Wynika to po części z faktu, że:
 - energia odnawialna zwiększa swój udział w dostawach energii ogółem, oraz
 - ceny dla klientów końcowych i ceny hurtowe są regulowane.
 - Powyższe fakty sprawiają, że funkcjonowanie elektrowni oraz inwestowanie w nowe moce wytwórcze jest „trudniejsze” – dochody operatorów elektrowni spadają i stają się mniej przewidywalne [C(2013) 7243, s. 6-7].
 - Sytuację pogarsza fakt, że instrumenty wpływania na poziom popytu, które mają być zastosowane do dostaw elektryczności („działania po stronie popytu”) nie są jeszcze szeroko dostępne [C(2013) 7243, s. 6]
- › **Mechanizmy zapewniające wystarczalność mocy wytwórczych (CMs) - definicja**
- By uniknąć zbliżającego się niedoboru wytwarzanej energii, niektóre Państwa Członkowskie rozważają publiczną interwencję na rynku energii elektrycznej poprzez zastosowanie „mechanizmów zapewniających wystarczalność mocy wytwórczych” [C(2013) 7243, s. 6]
 - „Mechanizmy zapewniające wystarczalność mocy wytwórczych” (CMs) to instrumenty tworzące zachęty dla uczestników rynku do utrzymywania dostępności tzw. bezpiecznych mocy wytwórczych.
 - Mechanizmy dotyczą:
 - po stronie podaży: elektrowni (zarówno istniejących, jak i nowych) oraz instalacji magazynowania.
 - po stronie popytu: ograniczenia popytu na energię elektryczną.
 - „Bezpieczne” moce wytwórcze muszą być dostępne na żądanie w razie konieczności.
- › **Rodzaje mechanizmów zapewniania wystarczalności mocy wytwórczych**
- Komisja opisuje cztery różne mechanizmy CM:
 - **Rezerwy strategiczne:** Agenda centralna – urząd lub organizacja przezeń upoważniona – „zapewnia” bezpieczną moc wytwórczą (SWD(2013) 438, s. 21). Może być ona wykorzystana jedynie w przypadku zagrożenia, że rynek energii elektrycznej nie będzie w stanie zrównoważyć popytu i podaży. Korzystanie z niej w celu udziału w normalnym obrocie – poprzez sprzedaż energii na rynku hurtowym – jest zakazane. Gdy ustanie potrzeba ich wykorzystywania, rezerwy strategiczne mogą zostać rozwiązane bez negatywnego wpływu na rynek energii.
 - **Oplaty za moce wytwórcze i rynki zdolności wytwórczych.** Wyróżnia się „opłaty za zarezerwowane moce wytwórcze”, „scenarizowane rynki zdolności wytwórczych” oraz „zdecentralizowane rynki zdolności wytwórczych”. W odróżnieniu od rezerw strategicznych, w przypadku tych trzech rodzajów mechanizmów bezpieczne moce wytwórcze pozostają w ramach „normalnego” rynku energii, a ich utrzymywanie jest dodatkowo wynagradzane – obok opłat za samą energię.
 - opłaty za zarezerwowane moce wytwórcze: cenę za utrzymywanie bezpiecznych mocy wytwórczych ustala agenda centralna. Wielkość mocy zależy wówczas od zaproponowanej ceny.
 - scentralizowany rynek zdolności wytwórczych: agenda centralna określa „wymagany” poziom bezpiecznych mocy wytwórczych i ogłasza „otwarty” przetarg na ich udostępnienie. Zwycięzcy postępowania otrzymują wynagrodzenie za udostępnienie mocy.
 - zdecentralizowany rynek zdolności wytwórczych: dostawcy energii są zobowiązani do posiadania „określonej liczby” certyfikatów poświadczających bezpieczne moce wytwórcze. Certyfikaty te mogą być przedmiotem obrotu, dzięki czemu rynkowa cena utrzymywania mocy wytwórczych jest zależna od wielkości popytu i podaży.
 - **Jednorazowa procedura przetargowa:** w szczególnych przypadkach, gdy pojawi się zagrożenie niedoborem dostaw, np. wskutek wyłączenia elektrowni atomowej, agenda centralna może określić poziom dodatkowego popytu na bezpieczne moce wytwórcze i zaoferować wykupienie ich w ramach przetargu, np. nowym elektrowniom, które – inaczej niż w przypadku rezerw strategicznych – będą mogły korzystać z nich na „normalnym” rynku energii. Przetarg może zostać ogłoszony tylko raz, w innym przypadku istnieje ryzyko, że inwestorzy będą specjalnie czekać na przetarg, by sfinansować inwestycje, które zrealizowałyby nawet w sytuacji, gdyby postępowania nie organizowano.
- › **Zasady stosowania mechanizmów zapewniania mocy wytwórczych**
- CMs powinny:
- nie faworyzować jakichkolwiek technologii wytwarzania – choć Komisja sugeruje Państwu Członkowskim, że elektrownie powinny wspierać długoterminowe cele w zakresie „gospodarki niskoemisyjnej” („cel w zakresie dekarbonizacji”; COM(2011) 885, Plan działania w zakresie energii do roku 2050).
 - być dostępne również na poziomie ponadgranicznym;
 - być regularnie monitorowane;
 - być wprowadzane w uzasadnionym momencie;
 - nie wpływać na handel lub rynek wewnętrzny.
- › **Finansowanie mechanizmów zapewniania mocy wytwórczych**
- Komisja spodziewa się maksymalnie 20-procentowego wzrostu hurtowych cen energii.
 - Finansowanie powinno być zapewniane przez wszystkich odbiorców energii, korzystających ze zwiększonego bezpieczeństwa dostaw.
 - Wielkość finansowania ze strony odbiorców energii powinna być uzależniona od wielkości ich zużycia w okresach wzmożonego popytu („zużycie szczytowe”). Odbiorcy energii o elastycznym zużyciu płaciliby więc mniej.
- › **Warunki stosowania mechanizmów zapewniania mocy wytwórczych**
- Państwa powinny mieć możliwość zastosowania CMs w sytuacji, gdy rynek nie będzie w stanie stworzyć zachęty do „zapewnienia wystarczalności mocy wytwórczych” [C(2013) 7243, s. 15].

- Uprzednio jednak Państwa Członkowskie powinny:
 - po pierwsze, ocenić, czy niedobór wytwarzanej energii faktycznie istnieje;
 - po drugie, zidentyfikować i wyeliminować przyczyny tego niedoboru;
 - po trzecie, ocenić – w miarę możliwości – które rozwiązania alternatywne wobec CMs mogą zlikwidować niedobór w produkcji.
- Państwa członkowskie będą oceniać istnienie niedoboru wytwarzanej energii, szacując przyszłe trendy w produkcji oraz spodziewany poziom popytu na energię elektryczną. W ramach tego procesu wezmą pod uwagę:
 - politykę energetyczną i dotyczącą środowiska w UE, np. zapisy Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (2012/27/EU), oraz
 - inne czynniki, np. ogólne trendy gospodarcze.
- Wśród możliwych powodów niedoboru wytwarzanej energii Komisja wskazuje:
 - regulowanie cen hurtowych i dla odbiorców indywidualnych;
 - ograniczanie dostępu i regulowanie cen na rynkach intraday, bilansującym i pomocniczym;
 - systemy wsparcia dla energetyki odnawialnej i paliw kopalnych;
 - koncentrację rynku i siłę rynkową.
- Wśród możliwych alternatyw dla CMs są:
 - szersze wykorzystanie „działań po stronie popytu”, np. przyspieszenie wprowadzania inteligentnych liczników energii;
 - szybszy rozwój transgranicznych połączeń sieciowych, łączących sieci przesyłowe Państw Członkowskich.

Tło polityczne

Dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa dostaw (2005/89/EC) nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek dokonywania regularnych ocen bezpieczeństwa dostaw, z uwzględnieniem trendów w transgranicznym obrocie energią. Państwa Członkowskie mogą nałożyć na firmy energetyczne „obowiązki wynikające z ogólnego interesu ekonomicznego”, by zagwarantować bezpieczeństwo dostaw (art. 3 (2) Dyrektywy o Wewnętrznym Rynku Energii Elektrycznej 2009/72/EC). Państwa Członkowskie muszą zapewniać powstawanie nowej mocy wytwórczych w celu zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw, na podstawie określonych kryteriów, poprzez konkurencyjne procedury przetargowe lub rozwiązania do nich zbliżone (art. 8 (1) Dyrektywy o Wewnętrznym Rynku Energii Elektrycznej).

18 grudnia 2013 r. Dyrekcja generalna Komisji Europejskiej ds. konkurencji opublikowała zarys „Wytycznych w sprawie państwowych subsydiów w sektorach środowiska i energetyki 2014-2020”, które zamierza przyjąć latem 2014 r. Dokument ten określi m.in. wytyczne w sprawie kształtu CMs, zgodne z przepisami o pomocy publicznej.

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca dyrekcja generalna

Dyrekcja generalna ds. energii

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Umożliwienie udzielania pomocy publicznej zarówno w celu zapewnienia „bezpiecznego” poziomu wytwarzanej energii, jak i w celu rozwoju energetyki odnawialnej sprawi, że w ostatecznym rozrachunku na nieregulowanym wewnętrznym rynku energii nie pozostanie już miejsce na jakikolwiek „rynek”.

Pomiędzy odbiorcami energii, decydentami i naukowcami istnieją poważne rozbieżności co do tego, czy obecny kształt rynku energii – przewidujący wysoki udział energetyki odnawialnej i funkcjonowanie cen regulowanych – będzie w stanie w dłuższej perspektywie zapewnić „wystarczalność mocy wytwórczych”. Od odpowiedzi na to pytanie zależy ocena słuszności stosowania CMs, nic więc dziwnego, że debata jest ożywiona. Decydenci z niechęcią myślą o wzięciu na siebie odpowiedzialności za zapewnienie „wystarczalności mocy wytwórczych”. Decyzja o wprowadzeniu CMs w tym momencie jest podyktowana bardziej politycznym pragnieniem zabezpieczenia się przed możliwymi przerwami w dostawach i ich konsekwencjami, niż istnieniem twardych dowodów na niewydolność rynku w obecnym kształcie.

Mechanizmy zapewniania wystarczalności mocy wytwórczych to forma dodatkowej interwencji państwa na rynku energii, która może – w zależności od zastosowanego rozwiązania – być sprzeczna z ideą budową wewnętrznego rynku energii. Komisja słusznie więc zaleca wprowadzenie dodatkowych warunków stosowania wspomnianych mechanizmów, ponieważ dzięki analizie przyszłej sytuacji w zakresie wytwarzania – która wymaga spojrzenia znacznie szerszego niż narodowe i uwzględnienia rozwiązań alternatywnych, np. rozwoju transgranicznych połączeń sieciowych zapewniających wystarczalność mocy wytwórczych – można wykorzystać możliwości już istniejące na unijnym rynku energii. Państwa Członkowskie mogą, np. ze względu na różnice geograficzne lub pogodowe, w dni mniej wietrzne otrzymywać energię od innych państw.

Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Interwencje rynkowe, takie jak stosowanie regulowanych cen hurtowych i detalicznych, mogą zagrozić funkcjonowaniu wewnętrznego rynku energii. Zakaz tego rodzaju interwencji może spowodować poprawę funkcjonowania tego rynku – powinien więc zostać wprowadzony, niezależnie od decyzji w sprawie stosowania CMs.

Ze względu na fakt, że wprowadzenie mechanizmów zapewniania mocy wytwórczych ma charakter polityczny, Komisja zaleca przestrzeganie zasad ich stosowania – polegających w szczególności na neutralności technologicznej i zapewnieniu dostępności mocy dla innych państw – by zminimalizować ryzyko wprowadzenia mechanizmów za mało efektywnych.

Neutralność w zakresie technologii wytwarzania zapobiegnie wykluczeniu określonych rodzajów instalacji produkcyjnych i rozwiązań o charakterze innowacyjnym. Uczestnicy rynku samodzielnie będą mogli zdecydować o charakterze utrzymywanych mocy – państwo nie będzie im narzucać konkretnych technologii. Komisja jednak – z niewiadomego powodu – ograniczyła neutralność technologiczną, formułując oczekiwanie, że elektrownie będą wspierać cel związany z dekarbonizacją. To ograniczenie nie jest konieczne, gdyż wszystkie elektrownie, których dotyczy CMs, są objęte Europejskim Systemem Handlu Limitami Emisji (ETS), przez co muszą przestrzegać maksymalnych limitów emisji obowiązujących w ramach systemu.

Słusznie natomiast Komisja oczekuje, by mechanizmy zapewniania wystarczalności były dostępne również na poziomie ponadgranicznym, co umożliwiłoby utrzymywanie mocy tam, gdzie jest to najtańsze.

Ocena tego, który z kilku rodzajów mechanizmów powinien być stosowany w pierwszej kolejności nie jest możliwa na podstawie wytycznych. Choć wszystkie CMs stanowią interwencję publiczną na rynku energii, skala interwencji i jej wpływ zależy w dużym stopniu od warunków zarządzania energią w Państwach Członkowskich oraz od rzeczywistej formy tej interwencji.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Obecnie ten wpływ nie jest jeszcze oczywisty. Z jednej strony, bezpieczne dostawy to jeden z podstawowych warunków wzrostu i zwiększania zatrudnienia oraz atrakcyjności Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji. Z drugiej strony, w efekcie wprowadzenia mechanizmów Komisja spodziewa się wzrostu hurtowych cen energii nawet o 20 proc. Będzie to miało niekorzystny wpływ na wzrost, zatrudnienie i atrakcyjność dla inwestorów. Zalecenia Komisji powinny być zatem uwzględnione przez Państwa Członkowskie w celu uniknięcia jednostkowych i zbyt kosztownych krajowych rozwiązań w ramach wewnętrznego rynku.

Ocena prawna

Kompetencje legislacyjne

UE może podejmowania działania w celu zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku energii, w celu wspierania odnawialnych źródeł energii oraz w celu zabezpieczenia dostaw energii (art. 194 (1), (a), (b) i (c) TFEU). W szczególności Unia może publikować niewiążące prawnie wytyczne w sprawie mocy wytwórczych w formie zaleceń „najlepszych praktyk”.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości

Zgodność z prawem UE w innych obszarach

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Umożliwienie pomocy publicznej zarówno dla zapewnienia „bezpiecznego” poziomu wytwarzanej energii, jak i dla energetyki odnawialnej sprawi, że w ostatecznym rozrachunku na nieregulowanym wewnętrznym rynku energii nie pozostanie już miejsce na jakikolwiek „rynek”. W zależności od sposobu wdrożenia, mechanizmy zapewniania wystarczalności mocy mogą być sprzeczne z ideą budowy wewnętrznego rynku. Komisja zdecydowanie zaleca więc stosowanie ich po spełnieniu określonych warunków. Ze względu na fakt, że zastosowanie mechanizmu wystarczalności ma charakter decyzji politycznej, zalecane warunki co najmniej zmniejszą ryzyko zastosowania mechanizmów o zbyt małej efektywności. Ocena, które rodzaje mechanizmów powinny być stosowane w pierwszej kolejności, nie jest możliwa na podstawie wytycznych.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.
Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.
Więcej informacji: www.for.org.pl