C/2025/1187

21.3.2025

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru

Budoucnost dodávek a cen elektrické energie v EU

(stanovisko z vlastní iniciativy)

(C/2025/1187)

Zpravodaj: **Jan DIRX**

Spoluzpravodaj: **Thomas KATTNIG**

Poradci	Peter Gijsbert BOERMA (pro zpravodaje) René MONO (pro spoluzpravodaje)
Rozhodnutí plenárního shromáždění	15. 2. 2024
Právní základ	čl. 52 odst. 2 jednacího řádu stanovisko z vlastní iniciativy
odpovědná sekce	Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost
Přijato v sekci	11. 12. 2024
Přijato na plenárním zasedání	22. 1. 2025
Plenární zasedání č.	593
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	185/3/3

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV je přesvědčen, že cílem reformy trhu s elektřinou by mělo být nejen to, aby byl nejpozději do roku 2050 splněn cíl klimatické neutrality, ale že je současně třeba sledovat i cíle zabezpečení dodávek a dosažení stabilních a dostupných cen. A právě v zájmu ochrany zranitelných skupin je nezbytné zakotvit právo na energii.

Tohoto spojení cílů, k jejichž splnění budou zapotřebí obrovské investice, lze dosáhnout pouze kombinací státních intervencí a tržních mechanismů.

1.2 Za tímto účelem navrhujeme model, který stanoví vládní regulaci tam, kde je to nutné, a povoluje soukromé podnikání tam, kde je to možné. Představujeme si, že by tento systém fungoval formou „e-agentury“. Jednalo by se o společnost zřízenou vládou, která se postupně stane tvůrcem trhu s elektřinou a jejím cílem bude dosažení klimatické neutrality, bezpečnosti dodávek a stabilních a dostupných cen.

1.3 Proces zavádění nezbytných změn na trhu s elektřinou lze rozdělit do tří fází:

1) Během první fáze (současnost až do roku 2030) bude e-agentura rozšiřovat své portfolio o žádoucí mix (bezuhlíkových) způsobů výroby energie. Během tohoto období bude obchodování s elektřinou probíhat na denním trhu, poroste však vliv e-agentury na trhu s elektřinou.

2) Během druhé fáze (2030–2040) dosáhne e-agentura svého postavení tvůrce trhu a prostřednictvím smluv o dodávkách bude kontrolovat přiměřený podíl nabídky na trhu. Úloha obchodování na denním trhu se během tohoto období pozmění v důsledku toho, že e-agentura získá postavení tvůrce trhu.

3) Během třetí fáze (2040–2050) provede e-agentura optimalizaci nabídkové strany na trhu s elektřinou s cílem zajistit od roku 2050 udržitelné dlouhodobé dodávky elektřiny s nulovými čistými emisemi skleníkových plynů a se stabilní a předvídatelnou cenovou úrovní.

1.4 EHSV opakuje svůj často vyslovovaný názor, že je třeba podporovat malokapacitní výrobu elektřiny, aby byla cena elektřiny pro spotřebitele dostupná a aby se zvýšily možnosti flexibility v rámci sítí.

1.5 Vzhledem k očekávanému zdvojnásobení cen energie i sazeb za přenos a distribuci bude s ohledem na náklady na elektřinu v období do roku 2030 a v dalších letech nutné, aby vlády přehodnotily svou politiku v oblasti zdanění dodávek elektřiny pro spotřebitele.

2. **Souvislosti**

2.1 Evropská unie dle svých slov usiluje o to, aby do roku 2050 dosáhla klimatické neutrality – hospodářství s nulovými čistými emisemi skleníkových plynů. V tomto ohledu je klíčová úloha elektrické energie. Na jedné straně proto, že i tu bude nutné vyrábět bezemisně, přičemž hlavní roli bude hrát energie z obnovitelných zdrojů (jako je energie větrná či solární), kterou doplní například elektrárny poháněné zeleným vodíkem nebo jiné (nízkouhlíkové) elektrárny umožňující zachycování a ukládání uhlíku (CCS) a/nebo uhlíkovou kompenzaci. Na druhé straně je důvodem to, že poptávka po elektrické energii prudce vzroste, protože tato energie bude muset nahradit značnou část využívaných fosilních paliv, jako je zemní plyn, a to jak v domácnostech, tak i v podnicích.

2.2 Tento přechod vyžaduje obrovské investice a ty neposkytne jednoduše trh – nikoliv v takové podobě, v jaké existuje v současnosti, tedy pokud jde o strukturu trhu s elektřinou –, neboť návratnost je nejistá, a to především ve fázi přechodu. Velký otazník visí nad tím, kdo bude financovat potřebné nové elektrárny, jejichž produkci lze regulovat na základě poptávky. Po většinu času totiž obnovitelné zdroje, které jsou levnější, poskytují dostatek elektřiny k tomu, aby byla poptávka uspokojena. To znamená, že elektrárny s regulovatelnou produkcí budou provozovány přinejlepším pouze v určitých časových úsecích a jejich měrné náklady na výrobu elektřiny ([1]) se výrazně zvýší. Pokud se nepřistoupí ke kompenzaci nákladů, trh nebude motivován k tomu, aby do těchto elektráren investoval. Je tedy nutné vypracovat dlouhodobou vizi EU, a to s realistickým časovým rámcem, tak aby se trh, vlády, spotřebitelé i podniky mohly řízeným způsobem přizpůsobit. Členské státy by pak měly vypracovat prováděcí plány zaměřené do budoucnosti, jež poslouží jako vodítko pro zajištění těch nejvhodnějších investičních rozhodnutí. V několika členských státech to zahrnuje zavedení mechanismů odměny za kapacitu, jež se stanovují prostřednictvím konkurenčních aukcí.

2.3 To se netýká pouze investic do výrobní kapacity, ale také investic do sítě a do možností flexibility, jako je skladovací kapacita, prováděných na místní/regionální, celostátní a evropské úrovni. Je rovněž zřejmé, že na trhu s elektřinou poroste význam samovýrobců, energetických družstev a podobných výrobců, jakož i malých skladovacích kapacit, například těch, jež jsou obsaženy v elektromobilech.

Odborníci očekávají, že důsledkem toho všeho může být v nadcházejících letech zdvojnásobení ceny elektřiny ([2]). Pokud nebudou vypracovány odpovídající politiky, podniky i spotřebitele, a zejména zranitelné skupiny, postihnou problémy.

Navíc vinou toho, že v současnosti se trh řídí žebříčkem nabídkových cen ([3]), spotřebitelé a podniky nemohou z finančního hlediska dostatečně těžit z faktu, že roste význam energie z obnovitelných zdrojů.

2.4 EHSV je proto přesvědčen, že cílem reformy trhu s elektřinou by mělo být nejen to, aby byl nejpozději do roku 2050 splněn cíl klimatické neutrality, ale že je současně třeba sledovat i cíle zabezpečení dodávek a dosažení stabilních a dostupných cen. A právě v zájmu ochrany zranitelných skupin je nezbytné zaručit právo ([4]) na energii.

([1]) Měrné náklady na výrobu elektřiny jsou měřítkem průměrných čistých stávajících nákladů na výrobu elektrické energie v generátoru za celou dobu jeho životnosti. Používá se pro plánování investic a pro účely srovnání různých způsobů výroby elektrické energie na jednotném základě.

([2]) Energetický výhled EU 2060.

([3]) Žebříček nabídkových cen: pořadí elektráren podle výše jejich mezních nákladů, počínaje nejnižšími a konče nejvyššími mezními náklady. Postupně se tak přidávají elektrárny s čím dál tím vyššími mezními náklady, do doby, než je uspokojena poptávka. Toto pořadí je následující: energie z obnovitelných zdrojů, z jádra, z uhlí, z ropy a z plynu. Za současného uspořádání trhu s elektřinou určuje cenu na základě svých mezních nákladů poslední elektrárna v pořadí (většinou jde o elektrárnu plynovou).

([4]) https://research.rug.nl/en/publications/the-right-to-energy-in-the-european-union.

Této kombinace cílů lze dosáhnout pouze kombinací státních intervencí a tržních mechanismů. I to již Výbor uvedl ve svém stanovisku Reforma trhu s elektřinou (TEN/793) z června 2023 ([5]). A hovoří o tom také evropské analytické středisko Bruegel ve své studii o budoucnosti trhu s elektřinou z července 2024 ([6]).

2.5 Za tímto účelem navrhujeme model, který stanoví vládní regulaci tam, kde je to nutné, a povoluje soukromé podnikání tam, kde je to možné. Představujeme si, že by tento systém fungoval formou vládní „e-agentury“ (viz příloha 1 – zjednodušený popis úlohy e-agentury).

Jedná se o společnost zřízenou vládou, která se stane tvůrcem trhu s elektřinou a jejím cílem bude dosažení klimatické neutrality, bezpečnosti dodávek a stabilních a dostupných cen.

E-agentura za tímto účelem uzavře dlouhodobé smlouvy (dvousměrné rozdílové smlouvy nebo smlouvy o prodeji ([7])) s výrobci elektřiny prostřednictvím nabídkových řízení. E-agentura pak bude prodávat elektřinu distribučním společnostem a v případech, kdy to bude žádoucí, přímo velkým odběratelům elektřiny.

E-agentura nebude hlavním uzlem, přes který by procházela veškerá vyrobená elektřina. Například prozumenti, energetická družstva a další malí výrobci budou často používat či skladovat svou elektřinu nebo ji budou dodávat zpátky svým dodavatelům elektřiny. Někteří velcí spotřebitelé elektřiny možná budou uzavírat dlouhodobé smlouvy přímo s některým z výrobců.

2.6 V tomto stanovisku z vlastní iniciativy tuto představu dále rozvedeme. Popíšeme její základní rysy, nebudeme se věnovat (technickým) detailům, neboť ty budou rozpracovány v příštích desetiletích s tím, jak se bude dále rozvíjet trh s elektřinou.

3. **Funkce trhů s elektřinou**

3.1 Pokud jde o cenu elektřiny na velkoobchodním trhu, existují různé funkce které musí tržní cena plnit:

1) Krátkodobá alokace poptávky a nabídky – jedná se o hlavní funkci, kterou dnes cena plní v případě velkoobchodních produktů elektřiny (futures, denní trh, vnitrodenní trh atd.), které jsou všechny zaměřeny primárně na spotové trhy.
2) Signalizační funkce, která označuje schopnost tržní ceny přilákat investice potřebné k zajištění bezpečnosti (dekarbonizovaných) dodávek v budoucnosti.
3) Refinancování investic do kapacit obnovitelných zdrojů energie, kapacit regulovatelných na základě poptávky a možností flexibility, jako jsou skladovací zařízení, řízení poptávky a flexibilní spotřeba (tepelná čerpadla, elektrická vozidla).

3.2 Stávající uspořádání velkoobchodního trhu jednoznačně zvýhodňuje první funkci uvedenou v odstavci 3.1, tj. zajištění (díky efektu žebříčku nabídkových cen) nejúčinnější krátkodobé alokace existující výrobní kapacity a účinného využívání přeshraniční přenosové kapacity prostřednictvím směn elektřiny na regionálních energetických burzách. Není jasné, do jaké míry může trh ve svém stávajícím uspořádání plnit druhou funkci, vzhledem k tomu, že aby byly takové investice financovatelné bankou, musí vykazovat dlouhodobou jistotu příjmů. A ze stejného důvodu je téměř jisté, že neplní třetí funkci. Tyto nedostatky stávajícího trhu jsou důvodem, proč se jedná o novém uspořádání trhu.

3.3 E-agentura, která byla navržena ve stanovisku TEN/793, by měla být vnímána jako řešení umožňující lepší naplňování třetí funkce uvedené v odstavci 3.1. Měla by být přínosná v různých ohledech, přičemž především (státům, které se chtějí vyhnout riziku a přijímat informovaná rozhodnutí) zaručí vysokou míru bezpečnosti dodávek s minimálními náklady pro spotřebitele.

3.4 E-agentura, která bude detailně popsána v následujícím oddíle, je tedy zásadně důležitým nástrojem, který je schopen napravit nedostatky stávajícího trhu s elektřinou prostřednictvím vnitrostátních politických zásahů, které jsou v souladu s rámci zavedenými na úrovni EU.

([5]) Úř. věst. C 293, 18.8.2023, s. 112.
([6]) https://www.bruegel.org/policy-brief/changing-dynamics-european-electricity-markets-and-supply-demand-mismatch-risk.
([7]) Dvousměrná rozdílová smlouva je smlouva mezi výrobcem elektřiny a veřejným subjektem, která stanoví realizační cenu. Funguje to následujícím způsobem: pokud je tržní cena nižší než cena realizační, výrobci je rozdíl proplacen, pokud je tržní cena vyšší než cena realizační, výrobce naopak rozdíl zaplatí. Smlouvy o nákupu elektřiny (PPA) jsou dlouhodobé smlouvy mezi dodavatelem a kupujícím elektřiny.

4. **E-agentura**

4.1 Abychom výzvy, kterým čelí trh s výrobou elektřiny, dali do náležitých souvislostí, je vhodné poukázat na cíle EU, o nichž hovoří asociace Eurelectric (březen 2024) ([8]):

a) 35 % konečných energetických potřeb musí být elektrifikováno do 2030,

b) 50–70 % pak do roku 2050,

c) do roku 2040 je třeba plně dekarbonizovat výrobu energie,

d) v posledním desetiletí dosahovala míra elektrifikace asi 22 %,

e) aby bylo možné výše uvedené cíle splnit, je třeba ji do roku 2030 zvýšit na 35 % a do roku 2050 na 61 %.

4.2 Splnění těchto cílů je mimořádně náročné a je třeba uznat, že volný trh nemá dostatečné pobídky k tomu, aby těchto cílů a požadovaných změn na trhu dosáhl. EHSV se proto domnívá, že tyto výzvy jsou schopny účinně řešit pouze vlády.

4.3 Vyžaduje to vyváženou vizi a koordinaci s podporou na evropské úrovni, tak aby bylo možné vytvořit regulační rámec, který zaručí ekologicky šetrné, cenově dostupné a spolehlivé dodávky energie a rovněž právo na energii. Současně s tím je třeba, aby stát trhu – s ohledem na to, že se jedná o tak rozsáhlou transformaci – poskytl pokyny a finanční investiční podporu, jak již bylo uvedeno výše.

4.4 Výbor proto ve svém stanovisku TEN/793 navrhl, aby byly zřízeny e-agentury vlastněné státy s cílem dosáhnout těchto cílů řízeným způsobem. Tyto státní e-agentury by mohly být koordinovány na unijní úrovni s cílem zajistit optimální evropský trh s elektřinou i požadovanou vzájemnou provázanost na úrovni EU. E-agentury by se mohly ucházet o určité zdroje pro výrobu elektrické energie s cílem zajistit optimální energetický mix a dosáhnout včasného splnění požadovaných cílů v oblasti snižování emisí uhlíku vytyčených pro trh s elektřinou.

4.5 Ceny energie by měly vycházet z měrných nákladů na výrobu energie, což by bylo zajištěno prostřednictvím e-agentury, jejímž hlavním cílem bude zaručit spravedlivé a stabilní vážené průměrné ceny založené na vyvážené kombinaci zdrojů pro výrobu elektrické energie, z nichž každý má své specifické měrné náklady na výrobu. E-agentura bude mezičlánkem mezi komerčními dodavateli elektrické energie a komerčními distribučními společnostmi. Může se samozřejmě stát, že někteří velcí spotřebitelé elektřiny budou uzavírat dlouhodobé smlouvy přímo s některým z výrobců.

Bylo by vhodné zavést přímou státní podporu pro dlouhodobé smlouvy (na 20 a více let), jako jsou smlouvy o nákupu elektřiny a dvoustranné rozdílové smlouvy, která by představovala jejich dostatečné finanční zajištění, s cílem poskytnout dodavatelům elektrické energie dostatečnou jistotu a motivovat je tak k uzavírání takových smluv. Je tudíž zřejmé, že e-agentura by takové dlouhodobé smlouvy mohla poskytovat pouze s finanční podporou ze strany státu nebo prostřednictvím přímého státního vlastnictví.

4.6 Trh zajišťuje krátkodobou rovnováhu mezi nabídkou a poptávkou (denní a vnitrodenní trh), zatímco hlavním cílem e-agentury bude zajištění střednědobé a dlouhodobé cenové stability. Vyvažování na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU by bylo ideálním uplatněním nového algoritmu pro sesouhlasení provázaných trhů EUPHEMIA ([9]) rozšířeného o možnosti, které nabízí umělá inteligence.

4.7 Stabilní mechanismus pro stanovování cen zajišťovaný prostřednictvím e-agentury bude přínosem i pro spotřebitele a bude je motivovat k tomu, aby se zapojovali do iniciativ pro sdílenou spolupráci v oblasti místní výroby a spotřeby energie, které budou dle našeho názoru do budoucna jedním z potřebných řešení.

4.8 O tom, zda vlastní e-agenturu zřídit, či nikoliv, budou rozhodovat samotné členské státy. EHSV doporučuje zajistit na úrovni celé EU koordinaci způsobu, jak dosáhnout co nejnižších a co nejstabilnějších cen energie. Členské státy pak budou moci koordinovat i činnosti zaměřené na dosažení požadované kapacity a zajištění infrastruktury elektrizační soustavy a vzájemně se doplňující skladby zdrojů energie.

5. **Od současnosti do roku 2050**

5.1 Navrhujeme, aby byl proces zavádění nezbytných změn na trhu s elektřinou rozdělen do tří fází:

1) od současnosti do roku 2030 (období, kdy budou ještě v provozu uhelné elektrárny a elektrárny poháněné fosilním plynem);

([8]) https://www.eurelectric.org/publications/eurelectric-electrification-action-plan.

([9]) EUPHEMIA je zkratka pro: EU + Pan-european Hybrid Electricity Market Integration Algorithm.

2) od roku 2030 do roku 2040, kdy musíme nahradit elektrárny s regulovatelnou produkcí poháněné fosilními palivy elektrárnami s regulovatelnou produkcí, které nebudou generovat emise CO_2 (poháněnými např. zeleným vodíkem, fosilním plynem se zachycováním a ukládáním uhlíku), a systémy skladovacích kapacit;

3) od roku 2040 do roku 2050, kdy bude možné zvolené možnosti dolaďovat, tak aby byl systém od roku 2050 stabilní.

Během první fáze bude e-agentura rozšiřovat své portfolio o žádoucí mix (bezuhlíkových) způsobů výroby energie. Potřebuje čas na to, aby dosáhla postavení tvůrce trhu. Během tohoto období budou uhelné elektrárny uzavřeny a plynové elektrárny budou buď přeměněny na vodíkové, nebo doplněny o zařízení CCS. Obchodování s elektřinou bude do roku 2030 probíhat na denním trhu, poroste však vliv e-agentury na trhu s elektřinou.

5.2 Během druhé fáze dosáhne e-agentura svého postavení tvůrce trhu a prostřednictvím smluv o dodávkách bude kontrolovat přiměřený podíl nabídky na trhu. Může se jednat o dvousměrné rozdílové smlouvy nebo smlouvy o prodeji. Ke konci této fáze bude e-agentura coby tvůrce trhu zajišťovat dodávky elektrické energie spotřebitelům (prostřednictvím společností distribuujících energii). V průběhu tohoto období se s ohledem na to, že e-agentura dosáhne postavení tvůrce trhu, pozmění význam obchodování na denním trhu, avšak denní a vnitrodenní obchodování bude i nadále důležité z hlediska dosahování rovnováhy mezi nabídkou a spotřebou.

5.3 Během třetí fáze provede e-agentura optimalizaci nabídkové strany na trhu s elektřinou s cílem zajistit od roku 2050 udržitelné dlouhodobé dodávky elektřiny bez emisí CO_2 a stabilní a předvídatelnou cenovou úroveň. Na základě získaných zkušeností víme, že toho lze dosáhnout optimalizací energetického mixu prostřednictvím dlouhodobých smluv o dodávkách (uzavíraných na 20–30 let).

5.4 Kromě výše uvedeného a s ohledem na systémové aspekty patří mezi další důležité možnosti, jak dosáhnout rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou, sdílení energie a přímé obchodování. Tato řešení mají ještě jednu výhodu, a sice tu, že motivují energetická společenství, jako jsou družstva a jednotliví prozumenti, aby se aktivně podíleli na transformaci energetiky. EHSV proto opakuje svůj často vyslovovaný názor, že je třeba podporovat malokapacitní výrobu elektřiny, aby byla cena elektřiny pro spotřebitele dostupná a aby se zvýšily možnosti flexibility v rámci sítí.

6. **Financování a zdanění**

6.1 Předpokládá se, že do roku 2035 cena elektřiny poroste, přičemž podle nejhoršího scénáře se zdvojnásobí. Naštěstí je toto zvyšování cen tlumeno nárůstem obnovitelných zdrojů (viz poznámka pod čarou č. 2). Proto je třeba vyvinout větší úsilí v oblasti modelování cen s cílem pomoci vládám s přijímáním nákladově efektivních rozhodnutí týkajících se energetického mixu. Tyto služby by mohla bez problémů poskytovat e-agentura.

6.2 Již nyní někteří provozovatelé přenosových soustav ([10]) upozorňují na to, že pokud do roku 2030 nebudou provedeny významné investice do modernizace jejich sítí, nebudou po tomto roce schopni zaručit dostatečnou dobu provozu sítí. V některých členských státech již jsou prozumenti odpojováni od distribuční soustavy z důvodu její nedostatečné kapacity. Aby bylo možné tuto modernizaci včas zafinancovat, musí vlády jakožto regulační orgány provozovatelů přenosových a distribučních soustav ([11]) poskytnout dostatečné finanční prostředky. Tyto dodatečné investice povedou ke zvýšení sazeb pro uživatele. Vzhledem k objemu potřebných investic by mohlo snadno dojít až ke zdvojnásobení sazeb.

6.3 Panuje přesvědčení, že aby bylo v oblasti výroby elektrické energie možné zajistit hladký přechod z fosilních zdrojů na zdroje obnovitelné a nízkouhlíkové, je třeba v celé EU věnovat větší úsilí vytvoření uceleného celounijního modelu stanovování cen vycházejícího z měrných nákladů na výrobu energie (LCOE) a měrných nákladů na výrobu energie v celém systému (LFSCOE) ([12]). To by vládám pomohlo činit během přechodného období mezi současností a rokem 2050 správná rozhodnutí a zajistit, aby elektřina zůstala cenově dostupná jak pro občany, tak pro podniky.

([10]) Provozovatel přenosové soustavy je organizace odpovědná za účinný a spolehlivý přenos elektřiny z výrobních zařízení prostřednictvím elektrizační soustavy k regionálním nebo místním provozovatelům zabývajícím se distribucí elektřiny.

([11]) Provozovatel distribuční soustavy provozuje, spravuje a někdy vlastní místní a regionální energetické distribuční soustavy, které přenášejí elektřinu ke koncovým uživatelům.

([12]) Měrné náklady na výrobu energie v celém systému jsou měřítkem pro hodnocení celkových nákladů, kterým se porovnávají náklady na zásobení celého trhu, přičemž se počítá pouze s jedním zdrojem a skladováním: https://drive.google.com/file/d/1JB-x88wPQuKwWoFnxvkDAzbJ7hnM1-sj/view.

6.4 Se zvýšením cen energie i sazeb za přenos a distribuci bude s ohledem na náklady na elektřinu v období do roku 2030 a v dalších letech nutné, aby vlády přehodnotily svou politiku v oblasti zdanění dodávek elektřiny pro spotřebitele. Pokud nedojde ke kompenzaci snížením zdanění, mohla by se elektřina snadno stát pro určité skupiny občanů EU nedostupnou a mohla by oslabit konkurenceschopnost podniků, které soutěží se zeměmi mimo EU.

V Bruselu dne 22. ledna 2025.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Oliver RÖPKE