



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper 11/2011

Agenda „20-20-20“: na cestě k jednotnému energetickému trhu

—
Listopad 2011

Agenda „20-20-20“: na cestě k jednotnému energetickému trhu

—

Petr Binhack

14. listopadu 2011



Úvod

Následující text nabízí zhodnocení současného stavu evropské energetické politiky ve vztahu k cílům stanoveným v agendě „20-20-20“ a podává přehled úkolů, před kterými dnes Evropská unie stojí.

Energetická politika byla v posledních pěti letech jedním z nejdiskutovanějších témat v rámci Evropské unie. Environmentální a klimatické změny, ale také události v oblasti bezpečnosti dodávek elektrické energie a zemního plynu, přinesly nové impulzy, které hluboce ovlivňují energetiku EU i České republiky jako její součásti. Evropská unie vstupuje do nové éry energetických vztahů. Importní závislost dosáhla 50 % a s vyčerpáváním domácích zásob je její další růst jistý. Ve hře je však také růst významu obnovitelných zdrojů energie, s nímž je spojena nutnost přizpůsobit energetickou infrastrukturu tomuto způsobu produkce elektrické energie.

V lednu 2007 vytyčila Evropská komise ve svém Sdělení¹ cíle „20-20-20“ jako podmínku nezvýšení globální teploty o více než 2 stupně Celsia. Tyto cíle znamenají snížení emisí skleníkových plynů o 20 % ve srovnání s úrovní roku 1990 (30 %, pokud budou podmínky příznivé a příkladu EU budou následovat další významní emitenti v rámci OECD), dále zvýšení podílů obnovitelných zdrojů v energetickém mixu Evropské unie na 20 % a nakonec zvýšení energetické účinnosti o 20 %. S rostoucí závislostí na importu energií je naplnění těchto cílů považováno za nutnost.

Dopad Sdělení Komise se projevil v přijetí klimaticko-energetického balíčku na konci roku 2008, který se skládá ze čtyř nařízení týkajících se obnovitelných zdrojů v energetice a unijního schématu obchodování emisních povolenek (EU ETS). V každém případě je jisté, že cena energií, jež krátkodobě poklesla v souvislosti s finanční krizí v roce 2009, se bude v důsledku rostoucí poptávky v dlouhodobějším výhledu zvyšovat. Vztahu efektivit dosažení cílů agendy „20-20-20“ s vynaloženými náklady se budou věnovat na následující stránce. Vzhledem k tomu, že se snahou o vytvoření společného trhu s energiemi je úzce spojena problematika klimatických cílů, nabízí text i krátkou analýzu vývoje této problematiky.

Plnění cílů agendy „20-20-20“

Podle Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) klesl v roce 2009 objem emisí skleníkových plynů v Evropské unii o 6,9 % ve srovnání s rokem 2008. V porovnání let 1990 a 2009 došlo k poklesu emisí skleníkových plynů o 17,3 %.² Z tohoto hlediska můžeme konstatovat, že již v roce 2009 se Evropská unie přiblížila svému cíli snížit mezi lety 1990 a 2020 emise skleníkových plynů o 20 %. Otázkou však zůstává role poklesu průmyslové produkce, a tedy i spotřeby energií v roce 2009.

V roce 2009 klesla v Evropské unii spotřeba fosilních paliv o 5,5 % ve srovnání s rokem předchozím. Významně klesla především spotřeba uhlí, konkrétně o 12,7 %. K růstu o 8,3 %

¹ [Http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0002:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0002:FIN:EN:PDF).

² [Http://www.eea.europa.eu/highlights/recession-accelerates-the-decline-in](http://www.eea.europa.eu/highlights/recession-accelerates-the-decline-in).



Briefing Paper 11/2011

Agenda „20-20-20“: na cestě k jednotnému energetickému trhu

–
Listopad 2011

naopak došlo ve využití obnovitelných zdrojů. Aktuálním faktorem byl pokles cen zemního plynu a jeho relativní nadbytek, což vedlo k růstu jeho podílu na energetickém mixu ruku v ruce s poklesem jeho ceny na spotových trzích.

Z prvních zveřejněných informací se již nyní zdá jasné, že pozitivní trend byl spíše důsledkem hospodářské krize než aktivních opatření. Za rok 2010 se totiž emise skleníkových plynů v EU27 zvýšily o 2 % ve srovnání s předcházejícím rokem a pokles, se kterým je nutno v tuto chvíli počítat ve srovnání let 1990 a 2010, tak podle EA činí „pouhých“ 15,5 %.³ Z tohoto pohledu se zdá, že pozitivní a do určité míry lehce dosažený pokles emisí skleníkových plynů narazil na svůj strop a zbývajících 5 %, nezbytných k dosažení 20% podle cílů agendy, bude nutné tvrdě vybojovat s vynaložením vyšších nákladů, než tomu bylo dosud.

Významným prvkem v rámci cílů stanovených agendou „20-20-20“ je také využití obnovitelných zdrojů. Zde je Evropská unie poměrně úspěšná především v produkci elektrické energie. Zatímco v roce 2008 bylo 57 % nově instalovaných výrobních kapacit elektrické energie z obnovitelných zdrojů, v roce 2009 to bylo již 61 % nových kapacit (17 GW).⁴ Největší podíl na tomto objemu měla větrná energie s 10,2 GW z celkové instalované kapacity 27,5 GW. V roce 2010 zaznamenal boom větrných elektráren určité zpomalení, kdy nově instalovaná kapacita dosáhla „pouhých“ 9,3 GW při investici 12,7 mld. Eur. Zřejmým trendem je růst investic do tzv. offshore větrných elektráren umístěných především v pobřežních vodách Severního moře. K zemím s největší instalovanou kapacitou větrných elektráren v roce 2010 patří Španělsko, Německo, Francie, Velká Británie a Itálie.⁵

Rok 2010 poskytuje z hlediska statistik zajímavý pohled na vývoj nově instalovaných výrobních kapacit elektrické energie. Poprvé od roku 2007 nepředstavovala nejprogresivnější zdroj větrná energie. Pomyslné první místo získal zemní plyn, který je zdrojem pro 28 GW elektrického výkonu a zaujímá tedy 51 % z celkového objemu. Solární elektrárny připsaly více než 12 GW, větrné potom již zmíněných 9,3 GW. Pro srovnání, v současné době velice důležité uhelné elektrárny mají nově instalovaný výkon 4 GW a v roce 2011 velice kontroverzní jaderné elektrárny pouze 145 MW.

Celkově lze rok 2010 hodnotit jako velký úspěch obnovitelných zdrojů elektrické energie, které se na nově instalovaných kapacitách podílely celými 40 % a v souhrnu je předstihl pouze zemní plyn jako nejčistší fosilní palivo. Poměr instalovaných kapacit větrné a solární energie je ale do budoucna možno považovat za jeden z otazníků evropské energetické politiky, a to především s ohledem na vývoj podpory jednotlivých druhů obnovitelné energie a technologický pokrok, který by učinil solární energetiku konkurenceschopnější. V roce 2008 bylo obnovitelnými zdroji kryto 10,3 % energetických potřeb.⁶ Z tohoto pohledu je tedy vysoký podíl obnovitelných zdrojů na nově instalovaném výkonu elektrické energie stále nedostatečný. Stejně jako je cílový podíl obnovitelných zdrojů na energetickém mixu jednotlivých států EU určen individuálně v závislosti na možnostech členských zemí, lze i nerovnoměrný rozvoj obnovitelných zdrojů sledovat u všech členských států.

³ [Http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/eu-greenhouse-gas-emissions-estimated](http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/eu-greenhouse-gas-emissions-estimated).

⁴ [Http://ewea.org/index.php?id=60&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1792](http://ewea.org/index.php?id=60&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1792).

⁵ [Http://www.renewablepowernews.com/archives/2212](http://www.renewablepowernews.com/archives/2212).

⁶ [Http://www.energy.eu/#renewable](http://www.energy.eu/#renewable).



Dnes se zdá, že aktivní politika podpory obnovitelných zdrojů slaví své úspěchy, kdy 21 členských států EU hlásí, že se jejich národní cíl pro využití obnovitelných zdrojů podaří splnit či dokonce překročit. Cíl České republiky je 13 % obnovitelných zdrojů a k jeho naplnění dnes zbývá zhruba 5 %, což se podle tohoto hodnocení zdá jako splnitelné. Pouze 6 států avizuje buď neschopnost splnit své cíle (Belgie, Itálie, Lucembursko, Malta), či musí změnit politiku přijatou k jejich dosažení (Bulharsko, Dánsko).⁷

Důležitým aspektem využití obnovitelných zdrojů při produkci elektrické energie je především snižování vstupních nákladů a energetické náročnosti výroby komponentů generace elektrické energie. Přesto jsme byli v letech 2009 a 2010 svědky poklesu konkurenceschopnosti obnovitelné elektrické energie. Hlavní příčinou byl pokles cen fosilních paliv a v případě zemního plynu také jeho relativní přebytek v Evropské unii, který následoval po poklesu poptávky v roce 2009. Tento jev však můžeme považovat pouze za dočasný. Přesto také produkce elektrické energie ze zemního plynu zůstává do budoucna jedním z hlavních pilířů nízkouhlíkové ekonomiky, především s ohledem na nízkou produkci skleníkových plynů.

Oblastí, ve které je Evropská unie naopak dosud velmi vzdálena svým cílům, je zvýšení energetické účinnosti o 20 % do roku 2020. Energetická účinnost je hlavním nástrojem snižování celkové spotřeby energií, naráží ale na značné překážky. Hlavním problémem je splnění limitů na energetickou úspornost budov. Podle Evropské komise jsou budovy v Unii zodpovědné za 40 % energetické spotřeby a 36 % celkového objemu emisí CO₂. Energetická účinnost je cílena na tři sektory: průmysl, dopravu a budovy. Především přísné limity na energetickou úsporu vládních budov se ale zdají být téměř nesplnitelné, a to přesto, že Komise považuje tuto snahu za vhodný nástroj tvorby pracovních míst, především ve stavebnictví, při uzpůsobování existujících vládních budov na stanovené standarty.⁸

Náklady na dosažení cílů „20-20-20“ jsou odhadovány na 0,4 až 0,6 % ročního HDP Evropské unie do roku 2020. I když cena za úsporu se může zdát vysoká, je nutné vzít v potaz úspory, které by do roku 2050 měly dosáhnout 175 až 320 mld. Eur ročně.⁹ Výše nákladů do určité míry závisí na vývoji makroekonomických ukazatelů. Příkladem může být rok 2009, kdy náklady na snížení emisí CO₂ klesly vlivem poklesu spotřeby energií v důsledku ekonomické recese. Samotný tento fakt vyvolal debatu, zda by neměl být jako závazný přijat cíl 30% snížení emisí. Jedním z protiargumentů ale může být odkaz na skutečnost, že v období do roku 2020 může EU zažít situace, kdy náklady na snížení emisí, ale také zvýšení účinnosti budou naopak vyšší. Tato obava se však zdá být, alespoň soudě podle dosavadního vývoje, neopodstatněná v případě cílů stanovených pro obnovitelné zdroje energie.

⁷ [Http://www.renewableenergyworld.com/rea/news/article/2010/02/eu-countries-expect-to-meet-renewable-energy-target](http://www.renewableenergyworld.com/rea/news/article/2010/02/eu-countries-expect-to-meet-renewable-energy-target).

⁸ [Http://ec.europa.eu/energy/efficiency/buildings/buildings_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/buildings/buildings_en.htm).

⁹ HDP EU27 (2010): 12,279 mld. Eur.



Společný trh s energiemi: liberalizace a interkonektivita

Evropská energetická politika se netýká pouze klimatických cílů a úspor energií. Rovnocenným pilířem je snaha o vytvoření společného trhu s energiemi (internal energy market - IEM), který by měl napomoci nejen splnění klimatických cílů, ale také posílení energetické bezpečnosti Evropské unie a její vyšší konkurenceschopnosti.

Vznik vnitřního trhu je ekonomickou podstatou evropské integrace. Velký trh poskytuje výhody ve formě efektivity a možnosti růstu. Jednotný trh poskytuje nové možnosti investic, tedy vytváří příležitosti, ale také umožňuje diverzifikaci investic a tím i jejich lepší ochranu. Obecně řečeno tedy jednotný trh umožňuje lepší reakci na možné krize, podporuje výzkum, rozvoj a inovace, v neposlední řadě také produktivní růst a stabilní investiční prostředí.

Výše zmíněné výhody plynoucí z existence vnitřního evropského trhu platí bezvýjimky také pro trh s energiemi. Přesto musíme konstatovat, že společný evropský trh je dosud vzdálen reálné existenci a je otázkou, zda se jej podaří vytvořit do cílového roku 2014, kdy by měly být naplněny podmínky liberalizace dohodnuté v roce 2009. Tento fakt je zřejmý, pokud se blíže podíváme na rozdíly v cenách elektrické energie v jednotlivých členských státech, které, místo aby se přibližovaly, se naopak v dobách růstu cen energií dále prohlubovaly. Snaha o liberalizaci trhu s energiemi vede k rozporu s deformací určité části trhu, konkrétně obnovitelné energetiky, která je podporována přibližně 30 různými schématy podpory.

Tato situace vede nejen k neprůhledné cenotvorbě energií a růstu cen pro zákazníky, ale také k celkovému rozkolísání trhu, což se projevuje především v nejistotě návratnosti investic. Energetika je vysoce strategické odvětví s vysokými investičními náklady a dlouhodobou kalkulací nákladů i zisků. Pokud může být takový trh ovlivňován politickým rozhodnutím na nejvyšší úrovni, které může vytvořit zcela novou situaci, jednoznačně to povede k odlivu kapitálu. Negativní skutečností pro stabilitu trhu zůstává fakt, že podíl energie, jejíž cenu budou určovat netržní mechanismy, dále poroste.

Závažné překážky integrace národních trhů navíc existují i na technické úrovni. Hlavním problémem je dosud nedostatečná propojenost národních sítí. Současná podoba energetických sítí přirozeně vytváří monopoly, které je nutno regulovat. Rozpor mezi liberalizací a regulací dělá z tvorby společného evropského trhu s energiemi obtížný úkol. K propojení přenosových soustav by mělo dojít do roku 2015, kdy by měly v Evropské unii zmizet poslední „energetické ostrovy“.

Vedle této složky společného trhu není povzbudivý ani proces přijímání nezbytných legislativních kroků. Tento stav má za následek přetrvávající fragmentaci evropského trhu a nevláde států přijímat restriktivní opatření směřující k harmonizaci přeshraničních trhů, především s elektrickou energií a zemním plynem. Ochotu států Unie přijímat legislativní kroky nezbytné k vytvoření společného trhu ukazuje příklad třetího liberalizačního balíčku, který byl navržen Evropskou komisí v září 2007 a přijat v době českého předsednictví Radou Evropské unie v červnu 2009.

Třetí liberalizační balíček se týká především vnitřního trhu s elektrickou energií a zemním plynem, přístupu k přenosovým soustavám a příhraničního přenosu elektrické energie. Dále také národních regulátorů a nově ustaveného evropské regulátora – ACER se sídlem ve



slovenské Lublani.¹⁰ Cílem je zlepšit dostupnost energií pro zákazníky, oddělení produkce a přenosu energií (unbundling), posílení nezávislosti národních regulačních úřadů a vytvoření evropského regulátora. Dále potom posílit harmonizaci trhu s energiemi na evropské úrovni.¹¹ Balíček měl být implementován do 3. března 2011. Tento termín se nepodařilo splnit 17 členskými státy, proti kterým zahájila Evropská komise další kroky. Zatímco Česká republika balíček úspěšně implementovala, mezi neúspěšné státy se řadí mimo jiné Velká Británie, Francie či Španělsko. Optikou dosud neúspěšné implementace třetího liberalizačního balíčku na unijní úrovni se zdá rok 2014 jako termín vzniku společného energetického trhu stále méně realistický.

Závěr: Málo Evropy?

Současná energetická politika Evropské unie se zmítá mezi dvěma mlýnskými kameny: snahou o splnění environmentálních limitů klimatického balíčku, zaměřených především na udržitelnou a „čistou“ energetiku, a úsilím o vytvoření a nastavení úspěšného fungování společného evropského trhu s energiemi. Velice těžko se daří skloubit snahu o liberalizaci na straně jedné a úsilí o ovlivnění budoucí podoby energetického mixu na úrovni celé Evropské unie, a to i přesto, že národní energetické mixy jsou prakticky zcela v kompetenci národních vlád.

Evropská energetická politika, která se v rámci Lisabonské smlouvy, v podobě hlavy XXI, stala součástí primárního práva Evropské unie, by měla naplňovat tři základní cíle: měla by být konkurenceschopná, udržitelná a bezpečná. Vznik společného trhu, jeho liberalizace, stejně jako environmentální cíle a společný postup vůči importérům energií jsou „pouhými“ nástroji k dosažení tří základních cílů. Důvod, proč se tyto cíle dosud nedaří zcela úspěšně plnit, lze hledat v mnoha faktorech, z nichž některé jsem se pokusil v tomto textu nastínit. V zásadě jsou dvě možnosti, jak tyto nesnáze překonat. Na jedné straně je to rezignace alespoň na část cílů, čemuž ale neodpovídá většinové mínění politických elit v rámci Evropy, na druhé straně možnost spolupráci na poli energetiky dále prohloubit.

V této souvislosti stojí za zmínku, že Evropská komise již podruhé aktualizovala energetickou strategii pro Evropskou unii. Komisař pro energetiku Günther Öttinger shrnul příčiny i možné řešení této situace v dokumentu známém pod názvem Energie 2020: strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii¹². Hlavním sdělením je výstražně zdvižený prst nad pomalým plněním kroků nezbytných k naplnění cílů definovaných do roku 2020. Komise vidí hlavní překážky v přetrvávající fragmentaci trhu s energiemi, nedostatečných investicích do výzkumu a infrastrukturních projektů, nedostatečnému pokroku v otázkách energetické účinnosti, ale také ve faktické neexistenci společného postupu členských států vůči vnějším dodavatelům ropy a zemního plynu.

K překonání těchto nedostatků vytyčila Komise pět prioritních oblastí, kterým je třeba věnovat pozornost: 1) energetická účinnost, 2) společný energetický trh, 3) spotřebitelé, 4)

¹⁰ [Http://www.acer.europa.eu](http://www.acer.europa.eu).

¹¹ [Http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/doc/20110302_entry_into_force_third_packag e.pdf](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/doc/20110302_entry_into_force_third_packag e.pdf).

¹² [Http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2011_energy2020_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2011_energy2020_en.pdf).



Asociace
pro mezinárodní
otáčky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper 11/2011

Agenda „20-20-20“: na cestě k jednotnému energetickému trhu

–
Listopad 2011

technologický pokrok, 5) vnější energetická politika. Je zřejmé, že prakticky všechny tyto priority jsou v rámci evropské energetické politiky dlouhodobě diskutovány, a tak novinku představuje v podstatě pouze zjištění, že veškeré liberalizační snahy nemají smysl, pokud neberou spotřebitele/zákazníka jako rovnocenného partnera.

Reakce na dokument Energie 2020 byly zatím pouze vlažné. Kromě faktu, že komise nepřišla s přelomovým hodnocením dosavadního pokroku, ani nenavrhla zásadní přehodnocení dosavadní strategie, můžeme za důvod absence pozitivních a tvůrčích reakcí považovat především to, co lze číst mezi řádky: totiž, že dosavadní neúspěchy jsou v podstatě pouze odrazem neochoty národních států přijímat legislativní opatření, která vycházejí z Komise. Volání Komise po silnější roli Evropy v energetické politice tak doléhá k hluchým či spíše nahluchlým uším, které nechtějí příliš poslouchat dobře míněné rady ve prospěch Unie jako celku.