

Lukáš Tichý

# Liberalizace vnitřního trhu s elektřinou a plynem a proces formování společné energetické politiky EU v zájmu České republiky

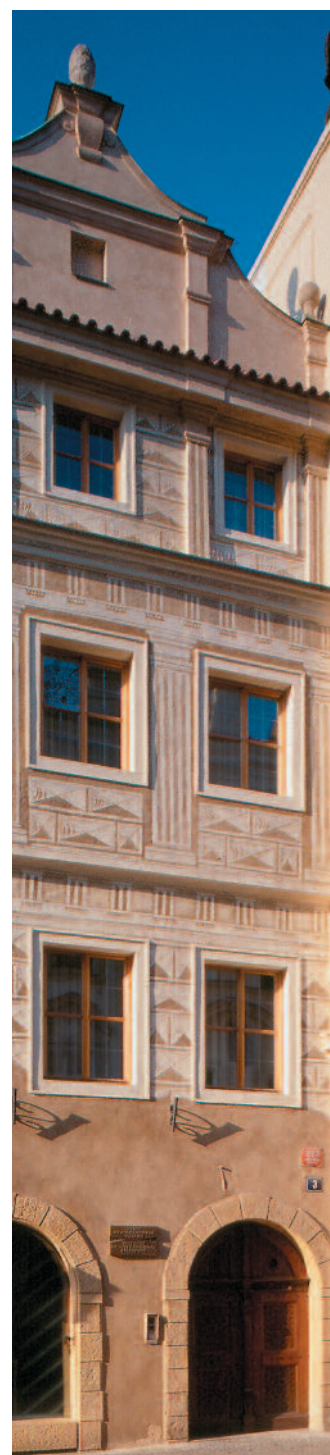
## SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Policy paper zkoumá důležitost liberalizace vnitřního energetického trhu v procesu formování společné energetické politiky a jeho význam pro zajišťování energetické bezpečnosti EU a České republiky.

Na domácí úrovni by měla vláda ČR věnovat mnohem větší pozornost současným procesům vedoucím k vytváření vnitřního trhu s elektřinou a plynem v EU.

Na regionální úrovni by vláda ČR by měla prosazovat propojení energetické infrastruktury a trhů s plynem a elektřinou ve středoevropském prostoru.

Podpora českých zájmů při prosazování energetické politiky na úrovni EU by měla být organizována v rámci užší spolupráce mezi MZV, MPO, MŽP a Úřadem vlády ČR vytvořením zvláštní meziresortní komise pro energetiku.



# Úvod

Hlavním cílem předkládaného policy paperu, který je upravenou a aktualizovanou verzí kapitoly Tichý, Lukáš (2011): Formování společné energetické politiky Evropské unie a fungování vnitřního trhu s energiemi v zájmu České republiky. In: Střítecký, Vít a kol.: *Česká zahraniční politika: mezi politickým (ne)zájmem a byrokratickou efektivitou*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, s. 13– 26, je posoudit důležitost liberalizace vnitřního trhu s elektřinou a plynem v energetické bezpečnosti a politice EU a zkoumat aplikaci těchto unijních opatření v energetické oblasti v České republice. Druhým cílem je navrhnout doporučení pro ČR ve vztahu k postupné liberalizaci vnitřního trhu s elektřinou a plynem jako jednomu z klíčových předpokladů zajištění energetické bezpečnosti.

2

Energetická bezpečnost v podobě zabezpečení stabilních dodávek energie a současně možnost poskytnout spotřebitelům nakupovat elektrickou energii, zemní plyn či pohonné hmoty za dostupné ceny, a to vše při respektování ochrany životního prostředí, představuje v současnosti jednu z hlavních výzev a priorit energetické politiky EU. Zároveň dlouhodobým zájmem EU, v souladu s tématy energetické politiky, je diverzifikace přepravních tras a zdrojů s cílem snížit energetickou závislost členských států na

*Liberalizace trhu s elektřinou a plynem, a to jak na úrovni členských států, tak na úrovni unijní, představuje klíčový předpoklad účinné energetické politiky a bezpečnosti EU.*

importu energetických surovin, zejména z Ruska.

Jako jeden z hlavních nástrojů při zajištění energetické bezpečnosti si EU stanovila posilování strategií v energetické politice na unijní úrovni a s ní spojený cíl harmonizace soutěžních pravidel v rámci

vnitřního energetického trhu. Zároveň liberalizace trhu s elektřinou a plynem, a to jak na úrovni členských států, tak na úrovni unijní, představuje klíčový předpoklad účinné energetické politiky a bezpečnosti EU. S tím bezprostředně souvisí i úsilí o prosazení pravidel soutěže k ochraně vlastní a členských států a propojení energetických trhů jednotlivých členských států, které by mělo vytvořit konkurenci.

Česká republika jako člen EU je v oblasti energetiky bezprostředně konfrontována unijními (legislativní a politickými) návrhy a řadou iniciativ (zaměřených dovnitř i vně). Současně angažovanost ČR při utváření energetické politiky EU a prosazování vlastních zájmů jsou klíčové pro budoucí rozvoj českého energetického sektoru a bezpečnosti. Příkladem prosazování energetické otázky ze strany ČR v rámci EU bylo české předsednictví v Radě EU začátkem roku 2009, kdy se energetika a energetická politika staly jednou ze tří prioritních oblastí.

# Formování energetické politiky EU

Pozici energetické politiky EU, která se nachází na rozhraní komunitární a mezivládní dimenze, je proto třeba brát v úvahu nejen z meritorního hlediska, ale také z hlediska rozhodovacích mechanismů. Pro komunitární oblast, kam spadá například liberalizace trhů s energiemi nebo obnovitelné zdroje energie, je typický legislativní monopol Komise, hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a užití řádného legislativního postupu, jenž je standardním legislativním mechanismem, i když právě energetika představovala dlouhou dobu jednu z výjimek stojících z tohoto hlediska na určitém rozhraní. Do mezivládní oblasti ovšem energetika výrazně zasahuje z důvodu, že její vnější rozměr překračuje dimenzi vnějších obchodních vztahů EU a působí v oblasti zahraniční politiky a vnější bezpečnosti EU (Kučyňková, 2010).

První konsolidovaná formulace cílů evropské energetické politiky, jež odkazovala nejen na vnitřní, ale i na vnější dimenzi energetické politiky EU a vyzývala ke krokům legislativní i nelegislativní povahy, byla navržena Komisí dne 10. 1. 2007 v podobě balíku doku-

*Pozici energetické politiky EU, která se nachází na rozhraní komunitární a mezivládní dimenze, je proto třeba brát v úvahu nejen z meritorního hlediska, ale také z hlediska rozhodovacích mechanismů.*

mentů s názvem „Energetická politika pro Evropu“ (EPE). V EPE najdeme tři cíle energetické politiky: 1) udržitelnost (OZE, změny klimatu), 2) konkurenceschopnost (otevření trhu s energií, zmírnění dopadu vyšších mezinárodních cen na hospodářství Evropské unie) a 3) bezpečnost dodávek (snižování poptávky a diverzifikace zdrojů energie, podpora investic). Ty se promítají do tří tzv. pilířů, kterými jsou podpora konkurenceschopnosti, boj proti změnám klimatu a snížení vnější závislosti EU.

Opatření, kterými Komise zamýšlela dosáhnout naplnění svých úkolů, směřovala především k vytvoření fungujícího vnitřního trhu s energiemi, pro který stanovila následující požadavky: 1) efektivní oddělení produkčních aktivit od provozování sítí (tzv. unbundling); 2) posílení nezávislosti národních regulátorů a harmonizaci jejich kompetencí, posílení mechanismu jejich spolupráce a také zdokonalení mechanismu koordinace operátorů přenosových sítí; 3) zdokonalení systému přeshraničního obchodu s elektřinou a provozování sítí, zahrnující zpracování technických standardů a zvýšení propojení především periferních trhů; 4) zajištění nových investic pro výrobu elektřiny a kapacitu dodávek zemního plynu.

Z důvodu revize předchozích opatření, Evropská komise v listopadu 2008 zveřejnila „Druhý strategický přezkum energetické bezpečnosti a solidárního akčního plánu“

(SER II), podle kterého by mělo přispět důkladnější zaměření se na energetiku v mezinárodních vztazích EU s dodavatelskými, tranzitními i spotřebitelskými zeměmi k dosažení cílů energetické politiky EU. Zároveň byla vyjádřena potřeba vytvoření transparentního, právního a regulačního rámce, které jsou nezbytným předpokladem pro efektivní energetickou politiku členských států, ale i EU a dokončení liberalizace vnitřního trhu s energiemi.

Zatím poslední iniciativu v procesu formování společné energetické politiky EU představuje série následujících dokumentů. Za prvé, sdělení Komise z listopadu 2010 s názvem „Energie 2020. Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energetiku“, která vedle témat energetické bezpečnosti, vnější energetické politiky, rozvoje nových technologií v energetice a snížení energetické spotřeby a zvýšení energetické efektivity slibuje další odstraňování překážek na vnitřním trhu s energiemi. Za druhé, v září 2011 vydala Komise sdělení týkající se dodávek energie a vnější dimenze energetické politiky EU – „Energetická politika EU: jednání s partnery za našimi hranicemi“, které má přispět k lepší koordinaci mezi členskými státy při formulaci priorit v této oblasti. Za třetí, v prosinci

*V současné době je energetická politika EU stále limitována řadou faktorů, jež jsou politické i ekonomické povahy.*

2011 přijala Evropská komise sdělení s názvem „Energetický plán do roku 2050“, který jako hlavní priority energetické politiky EU do roku 2050 zdůrazňuje snižování emisí skleníkových plynů, a to až o 80 %.

V současné době je energetická politika EU přesto stále limitována řadou faktorů, jež jsou politické i ekonomické povahy. Z tohoto důvodu paralelně existují energetické politiky 27 stávajících členských států a vedle nich se rodí nová energetická politika Evropské unie. Příčin, proč je obtížné prosazovat společnou energetickou politiku EU a proč nejsou členské státy příliš ochotny vzdát se části své suverenity v oblasti energetiky, je několik.

Za prvé, energetická politika byla vždy považována za část národní bezpečnosti a následně státy nejsou ochotny vzdát se části suverenity. Za druhé, 27 členských států má rozdílné cíle, zájmy a přístupy v ekonomice, energetice a zahraniční politice a tento nejednotný postoj členských zemí hraje značnou roli při vyjednávání s hlavními dodavateli energie. Třetím vážným důvodem je rozdílná struktura národních energetických sektorů a z nich plynoucí požadavky na druh energetických surovin. Spíše než o existenci konsenzuální a konsolidované energetické politiky EU lze hovořit o kontinuálním procesu jejího vytváření, který přirozeně ovlivňuje i vztahy s klíčovými energetickými dodavateli (tamtéž: 2010).

Důležité změny v procesu formování společné energetické politiky přinesla nová Smlouva o fungování EU (SFEU), která je součástí Lisabonské smlouvy (LS), platné od

1. 12. 2009. SFEU zavedla v části třetí zcela novou hlavu XXI, kterou je evropská energetická politika vůbec poprvé formálně konstituována v rámci primárního práva a tvoří nový právní základ pro přijímání opatření prostřednictvím legislativních aktů sekundárního práva a zajišťuje rámec pro energetickou spolupráci. Energetika je explicitně řešena v čl. 194 SFEU, jenž obsahuje celkem tři relativně stručné odstavce.

Podstatnou skutečností LS bylo zařazení energetiky a energetické bezpečnosti do oblasti sdílených pravomocí. V těchto otázkách členské státy vlivem LS ztrácejí možnost výhradně kontrolovat tuto strategickou oblast. Evropský parlament a Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou, přijmou řádným legislativním postupem opatření nezbytná pro dosažení cílů uvedených v prvním odstavci. Tím Lisabonská smlouva přesunula například energetickou účinnost, rozvoj nových zdrojů energie nebo vytváření jednotného energetického trhu mezi sdílené pravomoci EU a členských států.

Opatření se naopak nedotkla práva členského státu na stanovení míry zdanění v oblasti energetiky, volby zásobování energií a skladby energetických zdrojů. Otázka práva členského státu na rozhodování o podmínkách pro využívání svých energetických zdrojů, volba mezi různými energetickými zdroji a základní skladba energetických dodávek jsou předmětem jednomyslnosti. Ačkoliv skladba energetického mixu vlivem LS nadále zůstává v rukou členských států, sekundární normy typu klimaticko-energetického balíčku nebo třetího liberalizačního balíčku ji nepřímou ovlivňují, což je třeba při analýze energetické politiky EU brát v úvahu.

*Ačkoliv skladba energetického mixu vlivem LS nadále zůstává v rukou členských států, sekundární normy typu klimaticko-energetického balíčku nebo třetího liberalizačního balíčku ji nepřímou ovlivňují.*

Významnou novinkou zavedenou LS je tzv. klauzule solidarity zmíněná v rámci hospodářské politiky

v čl. 122 odst. 1 SFEU. Mechanismus solidarity se odráží ve snaze o intenzivnější vzájemnou spolupráci, jež by měla napomoci vypořádat se s krizovými situacemi, kdy energetické dodávky z určitého zdroje mohou být značně omezeny nebo i úplně pozastaveny. Lisabonská smlouva je svým formátem prvním dokumentem, kde je v duchu solidarity mezi členskými zeměmi odkazováno na energetickou politiku s konkrétními cíli, jako je: 1) zajištění bezpečnosti dodávek energie v EU; 2) podpora energetické účinnosti, úspory energie, jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie či ochrana životního prostředí; 3) podpora propojení energetických sítí a 4) zajištění fungování vnitřního trhu s energiemi.

# Vnitřní trh s plynem a elektřinou a jeho liberalizace

Liberalizace vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem představuje jeden z hlavních cílů, respektive pilířů evropské energetické politiky, který má výrazný nadnárodní potenciál a pomáhá k její komunitarizaci a měl by přispět k zajišťování konkurenceschopnosti a dostupnému přístupu k energii, tj. ceny energie nepoškozující evropský průmysl a zároveň akceptovatelné pro konečné zákazníky. Zároveň vytvoření účinného a vzájemně propojeného vnitřního energetického trhu je nutnou podmínkou k zajištění bezpečných a udržitelných dodávek energie. Jedná se tedy o zajišťování „přijatelných“ a stabilních cen (bez výrazných výkyvů a šoků) energie pro konečné spotřebitele, tj. drobné zákazníky a evropský průmysl (Kovačovská, 2011: 70).

6

Existence vnitřního trhu s elektřinou a plynem představuje strategický nástroj, který vytvoří stabilní prostředí nezbytné pro investice a přeshraniční spolupráci a poskytne evropským zákazníkům možnost výběru mezi různými společnostmi dodávajícími zemní plyn a elektřinu za dostupné ceny. Jinak řečeno, vnitřní trh má zajistit efektivní konkurenci mezi různými dodavateli (a tím tlačit na jejich ceny) a umožnit spotřebitelům svobodnou volbu dodavatele z jakékoliv země EU (tamtéž: 70).

*Hlavní evropské energetické společnosti, většina vlád členských států a představitelé Evropského parlamentu byli vůči posílení konkurence na energetických trzích velmi skeptičtí.*

bitelům svobodnou volbu dodavatele z jakékoliv země EU (tamtéž: 70).

Proces liberalizace vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem by tak měl přispět k naplnění těchto tří základních cílů: 1) zvýšení komfortu a služeb pro konečné spotřebitele; 2) zvýšení konkuren-

ceschopnosti prostřednictvím nižších cen zemního plynu a elektřiny pro průmysl; 3) zvýšení flexibility, bezpečnosti a stability dodávek plynu a elektrické energie v rámci Evropské unie.

Hlavním iniciátorem vnitřního energetického trhu byla od počátku, tj. od konce 80. let minulého století, Evropská komise, která si uvědomovala nutnost odstranění překážek na národních trzích, jež by přinesly skutečné otevření trhů s energiemi. Komise proto navrhla řadu procedurálních opatření zabývajících se tímto problémem, například: přímé uplatňování pravidel hospodářské soutěže Evropské unie (čl. 85 a 86 ES) k oslabení dominantní pozice národních společností na trhu, zahájení řízení proti členským státům pro porušení práva (v souladu s čl. 169 ES), uplatňování specifických směrnic o trhu s plynem a elektřinou, formulované jednostranně ze strany Komise na základě čl. 90 (3) ES, nebo na základě čl. 100 Smlouvy o EHS atd.

Na druhou stranu hlavní evropské energetické společnosti, většina vlád členských států a představitelé Evropského parlamentu byli vůči posílení konkurence na energetických trzích velmi skeptičtí a stavěli se negativně proti unilaterálním krokům ze strany Komise. Energetika byla vždy považována za část národní bezpečnosti a státy nebyly proto ochotny vzdát se části své suverenity v této oblasti. Společného konsenzu mezi Komisí a odpůrci unijních opatření bylo dosaženo až ve druhé polovině 90. let v podobě tzv. prvního liberalizačního balíčku.

První balíček pro elektroenergetiku a plynárenství vycházel z pozitivních zkušeností s liberalizací energetiky v USA, Velké Británii a Skandinávii. Diskuse o něm začala na půdě Komise již v roce 1992, přijatý byl ovšem až v roce 1996, respektive 1998. První liberalizační balíček zavazoval vlády členských států jen k minimálním opatřením ve vztahu k liberalizaci energetického trhu (tamtéž: 77).

K odstranění překážek a dokončení vnitřního energetického trhu navrhla Komise další nezbytná opatření. V březnu 2002 předložil Evropský parlament řadu připomínek k návrhu Komise, na jejichž základě přijala Rada EU tzv. Barcelonské závěry, které podpořily širší harmonizaci trhu s elektřinou a plynem. Po řadě jednání a doplňujících návrhů jak ze strany členských států, tak Evropského parlamentu došlo ke schválení druhého liberalizačního balíčku.

Druhý balíček směrnic o elektřině a zemním plynu byl přijatý v červnu roku 2003 a měl zajistit kompletní otevření národních trhů s elektřinou a plynem a přispět k vytvoření skutečného vnitřního energetického trhu v EU. Směrnice řešily funkční a právní oddělení výrobní a distribuční soustavy, tzv. unbundling. Na základě směrnic měly být trhy pro velkoobdoběratele elektřiny a plynu liberalizovány v červenci 2004. Pro maloobdoběratele byl termín stanoven na červenec 2007.

Přestože druhý balíček směrnic na rozdíl od předchozí dohody výrazně posunul evropský trh s elektřinou a plynem směrem k liberálnímu modelu, zjistila Evropská komise průběžným šetřením řadu nedostatků, týkajících se například nedostatečného oddělení provozovatelů přenosové, přepravní a distribuční soustavy, diskriminace třetích osob v přístupu na energetické trhy. Zpráva dále kritizovala chování energetických výrobců, kteří omezovali konkurenci při využívání přepravní infrastruktury, což způsobovalo problémy nezávislým výrobcům elektřiny a tepla a zbytečně zvyšovalo ceny energií. Je zcela zřejmé, že některé členské země se nadále snažily chránit své národní energetické „giganty“ a trh v praxi zůstával národně a regionálně rozdělen.

Podle Komise byly dalšími překážkami především: 1) uzavírání dlouhodobých kontraktů zejména na dodávky zemního plynu mezi evropskými společnostmi a hlavními producenty; 2) nedostatečné propojení jednotlivých sítí a budování nové infrastruktury, a to jak na trhu s elektřinou, tak se zemním plynem; 3) nedostatek transparentnosti a spolehlivých a včasných informací o trzích; 4) tvorba cen, která je velmi neprůhledná, neboť většina producentů ve svých smlouvách spojuje ceny plynu s cenami ropy, což

neodráží úroveň poptávky a nabídky. Kumulace těchto skutečností pak bránila skutečnému otevření energetických trhů.

K vytvoření právních podmínek pro další liberalizaci trhů a doplnění stávajících pravidel k zajištění fungování vnitřního energetického trhu byl v září 2007 navržen tzv. třetí liberalizační balíček, jehož cílem bylo vytvořit právní podmínky pro další liberalizaci trhů s elektřinou a plynem. Třetí liberalizační balíček v současné podobě představuje soubor dvou směrnic věnovaných vnitřnímu trhu s elektřinou a zemním plynem a tři nařízení – dvě upravují pravidla pro přístup na trhy s elektřinou a plynem a jedno zřizuje Agenturu pro spolupráci energetických regulátorů (ACER), jako samostatnou organizaci nezávislou na Komisi, kterou by mělo dojít k posílení spolupráce nezávislých regulačních orgánů napříč EU (tamtéž).

Patrně nejvýznamnějším aspektem liberalizačního balíčku je tzv. vlastnický unbundling (vlastnické oddělení produkčních kapacit od přenosu a distribuce energií), jenž představoval hlavní nástroj EU k dosažení liberalizace trhů. Komisí původně navrhovaná varianta úplného unbundlingu by v praxi znamenala, že žádná dodavatelská společnost aktivní v Evropské unii nesmí vlastnit přepravní síť v žádné členské zemi. To mělo donutit společnosti, aby prodaly své přenosové soustavy, čímž by došlo k vytvoření nezávislých pro-

*K vytvoření právních podmínek pro další liberalizaci trhů a doplnění stávajících pravidel k zajištění fungování vnitřního energetického trhu byl v září 2007 navržen tzv. třetí liberalizační balíček.*

vozovatelů přenosových a distribučních soustav. Výrobní a dodavatelské společnosti by v tomto případě nemohly vlastnit majoritní podíl v přenosových a distribučních společnostech.

Podobně jako v roce 2003, i v případě třetího liberalizačního balíčku zaujaly odmítavou pozici vůči

vlastnickému unbundlingu především vlády Francie, Německa, Rakouska, Řecka, Lucemburska a Itálie. Z nových členských států Evropské unie měly zásadní výhrady zejména Česká republika, Bulharsko a pobaltské státy. Tyto země stále prosazovaly vertikálně integrované energetické společnosti na svých trzích a pokulhávaly v přijímání unijních legislativních opatření k vytvoření vnitřního energetického trhu.

Naopak v zemích, které od začátku podporovaly vlastnické oddělení produkčních kapacit od přenosu a distribuce energií, kam patřila většina států Skandinávie, Nizozemsko, Velká Británie a další státy, došlo postupně od roku 2003 k liberalizaci energetického trhu – v roce 2007 došlo v 13 zemích k liberalizaci trhu s elektřinou a v 10 státech byl liberalizován trh s plynem. V červenci 2007 pak Komise získala podporu pro vlastnický unbundling také ze strany Evropského parlamentu.

Přesto se mezi některými členskými státy objevilo znepokojení z možného oslabení či ohrožení bezpečnosti energetických dodávek v důsledku zavedení úplného unbundlin-



gu. Právě otázka evropské energetické bezpečnosti byla hlavní linií neshod mezi oběma pozicemi vůči unbundlingu. Zastánci, podporovaní Komisí, argumentovali tím, že vlastnickým unbundlingem bude zaručena nezávislost provozovatelů přenosových soustav a dojde ke zvýšení obchodu a posílení investic do nové infrastruktury. Naopak odpůrci vlastnického unbundlingu tvrdili, že odstranění silných národních společností z trhů oslabí jejich moc při jednání s velkými zahraničními společnostmi, a tím omezí energetickou bezpečnost. Rada ministrů proto vedle úplného unbundlingu navrhla v říjnu 2008 další dvě možné varianty řešení, a to pro oblast trhu s elektřinou i plynem.

Druhá varianta předpokládala vznik nezávislého provozovatele soustav (ISO), který má fungovat jako vlastnický oddělená společnost provozující přenos energie na cizím majetku. Třetí varianta předpokládala vznik nezávislého provozovatele přenosových soustav (ITO), což znamená právní oddělení přenosové soustavy a produkce energie. Modely ISO a ITO společnostem umožňují, aby si ponechaly vlastnictví sítí. Členské státy by však mohly požadovat po těchto společnostech, aby převedly provoz svých přenosových sítí na jiný samostatný subjekt (ISO).

Výsledná dohoda, která byla uzavřena v březnu 2009 během českého předsednictví v Radě EU, otevřela možnost státům vybrat si ze tří způsobů řešení liberalizace svého

*Výsledná dohoda, která byla uzavřena v březnu 2009 během českého předsednictví v Radě EU, otevřela možnost státům vybrat si ze tří způsobů řešení liberalizace svého energetického trhu.*

energetického trhu. V dubnu 2009 byl balíček schválen Evropským parlamentem a v červnu jej schválila Rada. Třetí liberalizační balíček vstoupil v platnost v září 2009 a následně měly členské země 18měsíční lhůtu k zajištění implementace liberalizačního balíčku do národního práva. To na konci roku 2011 neučinila více jak polovina členských států, například Belgie, Dánsko, Francie, Rumunsko, Slovensko, Velká Británie atd. Naopak 17 členských států, mj. také ČR, balíček již implementovaly. Podle komisaře pro energetiku Günthera Oettingera by měl být plně liberalizovaný vnitřní trh s elektřinou a plynem v EU dokončen v roce 2014.

## Liberalizace evropského energetického trhu v zájmu ČR

V České republice je fungování trhu s elektřinou a plynem legislativně vymezeno základním právním předpisem, a to zákonem č. 458/2000 Sb. (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů. Zákon vstoupil v platnost 1. 1. 2001 a od té doby byl mnohokrát

novelizován z důvodů transpozice řady předpisů a směrnic EU. Poslední novelou energetického zákona č. 211/2011 Sb., která nabyla účinnosti dne 18. 8. 2011, byl následně transponován třetí energetický balíček.

Implementováním evropské legislativy do českého práva bylo zajištěno v oblasti elektroenergetiky a plynárenství otevření trhu s těmito komoditami a oproti minulosti působí na tuzemském trhu mnohem více obchodníků, v důsledku povinnosti právního oddělení obchodu od přenosu a distribuce i mnohem více subjektů. Na druhou stranu cena komodity je vyšší než-li před zahájením procesu liberalizace. Znamená to, že cena není dána pouhou konkurencí obchodníků na vnitřním trhu, ale působí na ni i jiné faktory.

Trh s elektřinou byl v ČR plně liberalizován od 1. 1. 2006, kdy bylo umožněno všem účastníkům včetně domácností změnit svého dodavatele elektrické energie. Na území ČR se trh s elektrickou energií uskutečňuje na základě regulovaného přístupu k přenosové

*Implementováním evropské legislativy do českého práva bylo zajištěno v oblasti elektroenergetiky a plynárenství otevření trhu s těmito komoditami a oproti minulosti působí na tuzemském trhu mnohem více obchodníků.*

soustavě, k distribučním soustavám, možnosti výstavby výroben elektřiny a přímých vedení. O distribuci elektřiny se v ČR vedle společností E.ON Distribuce a PRE Distribuce stará především Skupina ČEZ, která je také hlavním výrobcem elektřiny. Vysokonapěťové distribuční sítě jsou ve vlastnictví společnosti ČEPS. Ve společnostech ČEZ a ČEPS má majoritu stát.

K dosažení cíle plného unbundlingu musela vláda ČR přesunout každou z těchto firem pod jiné ministerstvo. ČEZ v současnosti náleží pod Ministerstvo financí ČR a ČEPS spadá pod Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR.

Trh s plynem byl otevřen o rok později. Stav liberalizace trhu je možné vysledovat na počtu změn dodavatele konečnými zákazníky, kdy do současné doby dodavatele změnilo přibližně 57 tisíc zákazníků a kdy na tuzemském trhu s plynem působí okolo tří desítek aktivních obchodníků s plynem. Dominantním hráčem v českém plynárenském sektoru je německá společnost RWE – RWE Transgas, která je 100% vlastníkem přepravce české plynárenské infrastruktury Net4gas. V ČR byl od počátku procesu liberalizace kladen důraz na posílení nezávislých regulátorů trhu. Z tohoto důvodu byla namísto úplného unbundlingu zvolena třetí mírnější cesta – model nezávislého provozovatele přepravní soustavy (ITO).

# Přítomnost energetické bezpečnosti a trhu s energiemi ve vládních dokumentech

Důležitost a význam procesu liberalizace trhu s elektřinou a plynem se v České republice odráží na aktivitě sekundárních energetických hráčů (MZV ČR, MPO ČR, MŽP ČR, Úřad vlády ČR), kteří při tvorbě nové evropské energetické legislativy uplatňují připomínky k předloženým návrhům, a to s ohledem na situaci na domácím trhu. Zároveň otázka vnitřního energetického trhu a zajištění energetické bezpečnosti se za posledních několik let objevila ve všech vládních dokumentech, kterými jsou: Programové prohlášení vlády 2006, Programové prohlášení vlády 2007, Programové prohlášení vlády 2009, Trojkoaliční smlouva ODS–KDU–ČSL–SZ z roku 2007, Programové prohlášení vlády 2010 a Koaliční smlouva z roku 2010 (Tichý, 2011: 147).

Programové prohlášení první vlády Mirka Topolánka, která byla jmenována 4. 9. 2006 a svoji činnost ukončila 9. 1. 2007, ve svém pojetí energetické politiky zásadně nevybočovalo nad rámec programového dokumentu, se kterým ODS vstupovala do volebního klání. Celá problematika energetické politiky byla soustředěna na elektroenergetiku, která je označována za základní pilíř energetické bezpečnosti ČR.

Druhá Topolánkova vláda, která fungovala v koalici ODS–KDU–ČSL–SZ, byla ve funkci od 9. 1. 2007 do 8. 5. 2009. Před vznikem vlády byla uzavřena trojkoaliční smlouva upravující vztahy v koalici ODS a dvou menších partnerů. Skutečnost, že se vládní stranou stala i Strana zelených, se významně projevilo na nárůstu prostoru určenému energetice, jak v trojkoaliční smlouvě, tak v programovém prohlášení vlády.

Úřednická vláda Jana Fischera byla jmenována do funkce 8. 5. 2009 poté, co byla druhé Topolánkově vládě vyslovena nedůvěra. Programové prohlášení úřednické vlády se zabývalo tématem energetické bezpečnosti v části věnované hospodářské politice.

Podobně je posílení přenosové soustavy a zajištění energetického tržního prostředí za účelem zvýšení konkurence zmíněno v koaliční smlouvě Nečasovy vlády, která byla jmenována v červenci 2010 ve složení ODS, Věci veřejné (VV) a TOP 09. Ještě konkrétnější opatření nalezneme v Programovém prohlášení Nečasovy vlády, které vedle liberalizace energetického trhu v Evropské unii zmiňuje jako opatření při zajištění energetické bezpečnosti diverzifikaci energetických zdrojů a vytvoření jednotné energetické politiky EU.

Z hlediska strategických dokumentů formovala energetickou politiku ČR zásadním způsobem „Státní energetická koncepce“ (SEK) z března 2004. Jedním z hlavních cílů SEK

*Otázka vnitřního energetického trhu a zajištění energetické bezpečnosti se za posledních několik let objevila ve všech vládních dokumentech.*

bylo dokončení transformace a liberalizace energetického trhu, pod nímž, kromě nezbytné harmonizace s evropským prostředím, nalezneme i faktory jako podpora konkurenčního prostředí či tvorba odpovídajícího legislativního rámce pro podnikání. Tyto požadavky podpořila také tzv. Pačesova komise, která měla být podkladem pro vypracování nové strategické energetické koncepce, ale jejíž závěry nakonec nebyly respektovány. Aktuální verze návrhu „Aktualizace SEK“ z února 2010, v souladu s evropskou legislativou, vymezuje za základní rámec pro formulování energetické politiky státu strategické cíle a vývoj energetické politiky EU. Zároveň podle „Aktualizace SEK“ je rozvoj české energetiky založený na principech shodných v členských státech, kam vedle dostupnosti přírodních zdrojů patří také liberalizace trhu s energiemi v EU a vytvoření jednotného trhu.

*Otázku zajištění energetické bezpečnosti a s ní spojený požadavek liberalizace energetického trhu je možné považovat za téma relevantní s energetickými zájmy České republiky.*

Otázku zajištění energetické bezpečnosti a s ní spojený požadavek liberalizace energetického trhu je možné považovat za téma relevantní s energetickými zájmy České republiky. Obě témata se objevují ve strategických a vládních dokumentech posledních několika let a zároveň jsou v centru pozornosti sekundárních energetických hráčů – Ministerstva zahraničních věcí ČR, Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, Ministerstva životního prostředí ČR i Úřadu vlády ČR.

Otázku zajištění energetické bezpečnosti a s ní spojený požadavek liberalizace energetického trhu je možné považovat za téma relevantní s energetickými zájmy České republiky. Obě témata se objevují ve strategických a vládních dokumentech posledních několika let a zároveň jsou v centru pozornosti sekundárních energetických hráčů – Ministerstva zahraničních věcí ČR, Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, Ministerstva životního prostředí ČR i Úřadu vlády ČR.

## Energetická bezpečnost v centru pozornosti českých politických stran

Otázka energetické bezpečnosti, jako soubor specifických návrhů a opatření, je v současnosti považována za prioritní téma všech hlavních politických stran v ČR. Parlamentní strany se ovšem liší v přístupu a cílech zajištění energetické bezpečnosti a až na některé výjimky se v jejich programových dokumentech neobjevuje otázka liberalizace energetického trhu v Evropské unii.

Z analýzy volebních dokumentů politických stran tj. ODS, ČSSD, KSČM, KDU-ČSL a SZ, které uspěly v parlamentních volbách v roce 2006, je zřejmé, že problematika energetické bezpečnosti a vnitřního energetického trhu EU nebyla nosným tématem předvolební kampaně. Nejčastěji bylo toto téma zahrnuto v kapitolách věnovaných hospodářské či zahraniční politice, případně nebylo reflektováno vůbec (tamtéž: 149).

Pouze ODS měla ve svých programových dokumentech z roku 2006 jako jedno ze svých témat energetickou bezpečnost. Konkrétně je v části věnované hospodářské politice zmíněna vnější závislost na dovozu plynu z Ruska a otevřeně je kritizována možnost 100% závislosti na dovozu plynu pouze z jedné zdrojové země. Jako důležitý aspekt energetické politiky je zmíněna diverzifikace importu energetických surovin. Naopak Strana zelených ve svém programovém dokumentu „Kvalita života“ spojovala energetické téma výhradně s ochranou klimatu. Okrajově se problematice energetické bezpečnosti věnovala KDU-ČSL v závěrečné části programového dokumentu „Volební program 2010–2014“.

Z politických stran současné vlády Petra Nečase se vztahem energetické bezpečnosti a liberalizací energetického trhu zabývá pouze ODS ve svém volebním programu „Vize2020“, kde je vedle diverzifikace zdrojů a přepravních tras zdůrazněna možnost využít na evropské úrovni výhod vznikajícího energetického trhu a společné bezpečnostní politiky k zajištění energetické bezpečnosti. Energetickou diverzifikaci s cílem minimalizovat rizika energetické bezpečnosti ČR zmiňují také Volební program strany TOP 09. Naopak strana VV požaduje zajištění energetické bezpečnosti prostřednictvím společné energetické politiky EU a koordinovaným jednáním s dodavateli surovin, zejména Ruskem.

*Většina dokumentů hlavních českých politických stran nezmiňuje proces formování vnitřního energetického trhu v EU a liberalizaci trhu v ČR.*

Požadavek dokončení vnitřního trhu s energiemi není vůbec obsažen v nejnovějším volebním programovém dokumentu ČSSD pro rok 2010 – „Změny a naděje“, který sice energetickou bezpečnost zmiňuje, ale nijak ji koncepčně nerozpracovává. Určitou výjimku představuje pouze téma jaderné energie, jejíž využití sociální demokraté v kontextu budoucího zajištění dodávek elektřiny uvádějí. Tradičně skepticky se k liberalizaci a zavádění trhu se zemním plynem a elektřinou staví KSČM, jež tento proces chápe jako oslabení pozice státu.

Pomineme-li rozdíly jednotlivých politických stran v naplňování a prioritách energetické politiky ČR, je možné hovořit o konsenzu v oblasti energetické bezpečnosti. Na druhou stranu většina prozkoumaných dokumentů hlavních českých politických stran nezmiňuje proces formování vnitřního energetického trhu v EU a liberalizaci trhu v ČR. Výjimku tvoří politické programy ODS a KSČM, které se touto otázkou podrobněji zabývají.

# Postoj České republiky k liberalizaci energetického trhu

Liberalizace energetického trhu vedoucí k vytvoření společné energetické politiky je na úrovni Evropské unie i ČR vnímána jako jedno z prioritních témat energetické bezpečnosti. Praktickým výstupem České republiky, deklarující preference a zájmy v oblasti energetiky na půdě Evropské unie, bylo předsednictví v Radě EU v první polovině roku 2009 (1. 1. 2009–30. 6. 2009), kde se energetická oblast stala jedním z hlavních témat. Během českého předsednictví se podařilo dojednat řadu legislativních návrhů, například Rada EU schválila třetí liberalizační balíček. Česká republika v průběhu předsednictví dosáhla také kompromisu v otázce rozdělení pravomocí mezi Agenturu pro spolupráci energetických regulátorů a národními regulačními orgány.

Česká republika jednala i o dalších možnostech mezinárodní spolupráce s novými produkty (Turkmenistánem, Kazachstánem a Uzbekistánem) a tranzitéry a o různých

*Z pozice ČR pronikají do energetického sektoru prvky všech unijních změn v otázce vytváření energetického trhu, až na některé výše zmíněné výjimky, bez vážných překážek.*

projektech vnější politiky EU (například pražský summit Jižního koridoru z počátku května 2009), které by ve svém výsledku měly snížit energetickou závislost EU. V tomto ohledu ČR dlouhodobě prosazuje diverzifikaci energetických zdrojů a přepravních tras (například výstavbu plynovodu

Nabucco v rámci tzv. Jižního koridoru), posilování energetických sítí ve směrech západ-východ a sever-jih, a to jak na úrovni EU, tak na regionální v rámci V4.

Z hlediska zapojování do evropských projektů zaměřených na zvyšování energetické bezpečnosti je možné hovořit o připravenosti České republiky. Zároveň z pozice ČR pronikají do energetického sektoru prvky všech unijních změn v otázce vytváření energetického trhu, až na některé výše zmíněné výjimky, bez vážných překážek. Například implementace směrnice druhého energetického balíčku vedla mj. k liberalizaci trhu s elektřinou a zemním plynem v ČR. Přestože lze jeho stav prozatím označit jako na půli cesty, s ohledem na požadavek úplného unbundlingu v sektoru zemního plynu, je liberalizace trhu s energiemi slučitelná s představami České republiky o zajištění energetické bezpečnosti.

Na druhou stranu v řadě zemí EU probíhá v současné době transpozice třetího energetického balíčku se zpožděním, což poukazuje na prozatímní neochotu některých členských států k úplné liberalizaci a vytvoření společné energetické politiky EU. Tento příklad dokazuje dlouhodobé střetávání mezi Evropskou komisí, naladěnou integračně,

a opatrněji naladěnými státy, které se budou velmi nerady vzdávat svých pravomocí. Dělení zároveň odráží určitý zájmový střet starých a nových členských zemí, kdy první z nich velmi výrazně akcentují prvek energetické bezpečnosti a společné energetické politiky, zatímco prioritou bývalé EU15 jsou otázky environmentální spojené se společným trhem s energiemi. Česká republika na dělicí ose zaujímá spíše středovou pozici; prosazuje dosažení energetické bezpečnosti jak energetikou politikou EU, tak liberalizací trhu (Černochoch, 2011).

## Závěry a doporučení

Evropské unie představuje důležitý vektor pro energetickou politiku ČR, která je ovlivňována iniciativami EU, pokud jde o vnitrounitní uspořádání zaměřené mj. na liberalizaci trhu s elektřinou a z plynem, diverzifikaci stávajících přepravních tras nebo na legislativní návrhy k posílení energetické bezpečnosti. Zároveň EU ve svých vnějších vztazích usiluje o energetické partnerství se stávajícími a novými produkčními zeměmi.

- Na domácí úrovni by proto měla vláda ČR věnovat mnohem větší pozornost současným procesům vedoucím k vytváření vnitřního trhu s elektřinou a plynem v EU. Zároveň by vláda ČR měla přehodnotit metodiku stanovování

*Vláda ČR by měla přehodnotit metodiku stanovování přepravních a distribučních tarifů za přepravu a distribuci plynu a pokusit se přijmout variantu plného unbundlingu v sektoru plynu.*

- přepravních a distribučních tarifů za přepravu a distribuci plynu a pokusit se přijmout variantu plného unbundlingu v sektoru plynu. Tím dojde k zajištění větší energetické bezpečnosti a efektivnosti a zvýšení konkurenčního tlaku na ceny plynu.
- Podobně by české politické strany měly více sledovat problematiku postupné liberalizace vnitřního energetického trhu EU a stav fungování trhu s elektřinou a plynem v ČR. Následně by se tato aktivita měla promítnout do legislativy v podobě změny SEK, jež by měla přesněji formulovat růst diverzifikace a změnu energetického mixu. Dále by SEK měla podrobněji definovat pravidla bránící vytvoření dominantního postavení kteréhokoliv z dodavatelů plynu a elektřiny na domácím trhu.
- Na regionální úrovni by vláda ČR by měla prosazovat propojení energetické infrastruktury a trhů s elektřinou a plynem ve středoevropském prostoru prostřednictvím koordinovaného a pravidelného jednání celé skupiny V4, která se v tomto ohledu obrací na Evropskou komisi jako jeden celek. Propojením by vznikl větší trh s více úča-

stníky obchodování, čímž by se přirozeně omezilo výsadní postavení původně dominantních výrobců, zlepšilo by se konkurenční prostředí a posílila by se energetická bezpečnost.

- Podpora českých zájmů při prosazování energetické politiky na úrovni EU by měla být organizována v rámci užší spolupráce mezi MZV ČR, MPO ČR, MŽP ČR a Úřadem vlády ČR, vytvořením zvláštní meziresortní komise pro energetiku složené z jednoho nebo dvou zástupců těchto ústředních orgánů. Tato meziresortní komise by efektivněji prosazovala zájmy ČR v orgánech EU při projednávání evropské legislativy v otázce energetické bezpečnosti a politiky.

## Doporučená literatura

- Černocho, Filip: Energetická politika EU po Lisabonské smlouvě. *Global Politics*, 16. 1. 2011. Dostupné: [www.globalpolitics.cz/clanky/energeticka-politika-eu-po-lisabonske-smlouve](http://www.globalpolitics.cz/clanky/energeticka-politika-eu-po-lisabonske-smlouve).
- Kovačovská, Lenka: Liberalizace vnitřního trhu s elektřinou a plynem jako prostředek zajišťování energetické bezpečnosti EU. *Současná Evropa*, ročník XVII, 1/2011. Praha: Vysoká škola ekonomická, ISSN 1804-1280. Dostupné: [ces.vse.cz/wpcontent/kovacska.pdf](http://ces.vse.cz/wpcontent/kovacska.pdf).
- Kuchyňková, Petra: Vývoj vztahů Ruské federace a Evropské unie v kontextu problematiky energetické bezpečnosti. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2010 (nepublikováno). Dostupné: [is.muni.cz/th/14001/fss\\_d/Disertace2.pdf](http://is.muni.cz/th/14001/fss_d/Disertace2.pdf).
- Tichý, Lukáš: Liberalizace energetického trhu v EU a pozice České republiky. *Současná Evropa*, ročník XVII, 2/2011. Praha: Vysoká škola ekonomická, ISSN 1804-1280. Dostupné: [ces.vse.cz/wp-content/tichy.pdf](http://ces.vse.cz/wp-content/tichy.pdf).