

PROTIMONOPOLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

**Podklady pre vypracovanie Správy o fungovaní trhu
s plynom v Slovenskej republike**

16. februára 2009

Obsah

1. Úvod

2. Situácia na trhu v sektore plynárenstva

- 2.1 Produkcia zemného plynu
- 2.2 Preprava zemného plynu
- 2.3 Distribúcia zemného plynu
- 2.4 Skladovanie zemného plynu
- 2.5 Obchodovanie so zemným plynom
 - 2.5.1 Prístup k zdrojom dodávok plynu
 - 2.5.2 Prístup k infraštruktúre potrebnej na prepravu a distribúciu plynu
 - 2.5.3 Prístup k uskladňovacím kapacitám
 - 2.5.4 Prístup k zákazníkom
 - 2.5.5 Iné

3. Súťažné problémy na trhu s plynom a odporúčania ich riešení

- 3.1 Vertikálna integrácia a unbundling
- 3.2 Dobre nastavená regulácia
 - 3.2.1 Regulácia všeobecne
 - 3.2.2 Regulácia v konkrétnych prípadoch
- 3.3 Prístup k infraštruktúre
- 3.4 Transparentnosť a prístup k informáciám
- 3.5 Minimalizácia štátnych intervencií
- 3.6 Diverzifikácia zdrojov plynu

4. Záver

1. Úvod

Protimonopolný úrad pri vypracovávaní podkladov pre Správu o fungovaní trhu s plynom vychádzal z verejne dostupných zdrojov a zo svojej predchádzajúcej činnosti. Ďalej sa úrad zamerl na Správu o výsledkoch prešetrovania v sektore energetiky, ktorú vydala Európska komisia v r. 2007, ako aj Správu Komisie o pokroku vo vytváraní vnútorného trhu s plynom a elektrickou energiou z r. 2008 a úrad spracoval aj názory najväčších podnikateľov pôsobiacich na trhu plynárenstva. Závety vyplývajúce z týchto dokumentov sa snažil vyhodnotiť z pohľadu situácie v SR v roku 2008 a začiatku roku 2009.

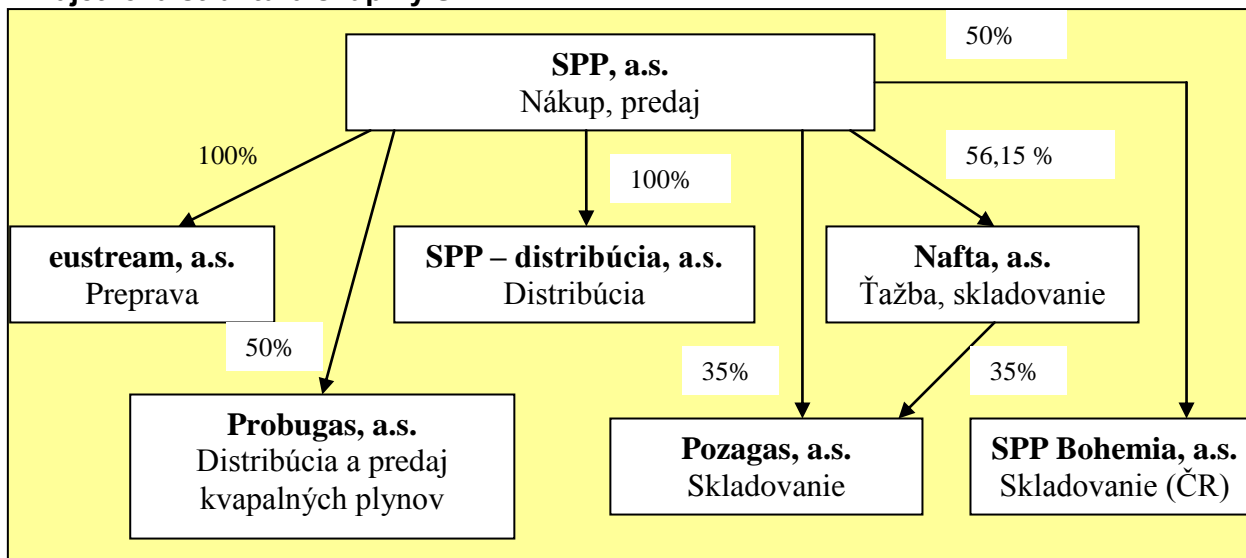
2. Situácia na trhu v sektore plynárenstva

Zemný plyn je nerastná surovina používajúca sa na dva hlavné účely – ako zdroj energie (napr. na výrobu elektrickej energie, tepla) a ako vstupná surovina (napr. pri výrobe dusíkatých hnojív). Zameniteľnosť zemného plynu s inými zdrojmi energie (uhlie, ropa) je najmä v krátkodobom a strednodobom horizonte výrazne obmedzená.

V plynárenskom sektore na seba vertikálne nadväzuje niekoľko úrovní – ťažba plynu, jeho preprava, skladovanie, predaj a distribúcia k zákazníkovi. Niektoré z týchto úrovní, ako napr. distribúcia majú charakter prirodzeného monopolu, kde popri existujúcich sieťach nie je efektívne budovať ďalšie paralelné distribučné siete, a teda sa tu nedá očakávať vytvorenie konkurenčného prostredia. Avšak v rámci iných úrovní, ako napr. predaj plynu, je možné, aby na trhu pôsobilo viacero hráčov a rozvinula sa konkurencia.

Na trhu s plynom na území SR je z hľadiska hospodárskej súťaže dominantnou spoločnosťou SPP, a.s., ktorá má prostredníctvom svojich dcérskych spoločností pod kontrolou všetky oblasti týkajúce sa podnikateľských aktivít na trhu s plynom v SR. V rámci vertikálneho prepojenia patria do ekonomickej skupiny SPP hlavne spoločnosti SPP, a.s. (obchod s plynom), eustream, a.s. (preprava plynu) a SPP - distribúcia, a.s. (distribúcia plynu). Ďalšími spoločnosťami pôsobiacimi na trhu s plynom v rámci tejto ekonomickej skupiny sú napr. Nafta, a.s. Gbely zaoberajúca sa uskladňovaním zemného plynu ako aj ťažbou zemného plynu a ropy, Pozagas, a.s., Malacky a SPP Bohemia, a.s. Praha zaoberajúce sa uskladňovaním zemného plynu. SPP, a.s.

Majetková štruktúra skupiny SPP



2.1 Produkcia zemného plynu

Domáca ťažba zemného plynu je v porovnaní z celkovou spotrebou SR zanedbateľná. V SR sa ťažbou plynu zaoberá spoločnosť Nafta, a.s. Gbely, ktorej

väčšinovým vlastníkom je spoločnosť SPP, a.s. a ktorá je tiež hlavným odberateľom vyťaženeho zemného plynu. V malom množstve zemný plyn ťaží aj spoločnosť Engas, s.r.o. Nitra, pričom sa jedná o neštandardný plyn, ktorý nie je vhodný na bežné použitie. Zvyšok zemného plynu, teda viac ako 95% celkovej spotreby SR, sa dováža z Ruskej federácie od jedného dodávateľa - spoločnosti Gazprom export.

Konkurencia v oblasti produkcie zemného plynu je daná počtom nezávislých producentov plynu, ku ktorým má spotrebiteľ plynu prístup. Keďže domáca ťažba zemného plynu je zanedbateľná a takmer celá spotreba SR je pokrytá dovozom zemného plynu z jedného zdroja – od spoločnosti Gazprom export z Ruskej federácie, nie je možné v SR hovoriť o existencii konkurenčného prostredia na tejto úrovni trhu.

2.2 Preprava zemného plynu

V SR prepravu zemného plynu zabezpečuje jedna spoločnosť - eustream, a.s. (bývalá SPP – preprava, a.s.), 100% dcérska spoločnosť SPP, a.s. Spoločnosť eustream, a.s. vykonáva medzinárodný tranzit ruského plynu pre odberateľov v zahraničí ako aj prepravu plynu pre potreby slovenského trhu.

Preprava zemného plynu je odvetvie, ktoré je náročné na investičné náklady a existujú tu výrazné úspory z rozsahu. Podmienky vytvorenia súťaže v tejto oblasti sú preto limitované. V SR vzhľadom na to, že prepravu zemného plynu zabezpečuje len spoločnosť eustream, a.s. a k prepravnej sieti tejto spoločnosti neexistujú paralelné alebo alternatívne možnosti prepravy zemného plynu pre potreby slovenského trhu v primeranom rozsahu, nedá sa v oblasti prepravy plynu hovoriť o existencii konkurenčného prostredia v SR.

2.3 Distribúcia zemného plynu

V SR distribúciu zemného plynu zabezpečuje predovšetkým najväčšia distribučná spoločnosť, SPP – distribúcia, a.s., 100%-ná dcérska spoločnosť SPP, a.s., ktorá pokrýva celé územie SR. Okrem toho tu pôsobí aj niekoľko malých, menej významných lokálnych distribučných sietí, ktoré vznikli v oblastiach, kde nebola distribučná sieť SPP – distribúcia, a.s. vôbec, alebo bola nedostatočne vybudovaná. Distribúcia zemného plynu je segment, pre ktorý sú charakteristické významné úspory z rozsahu, teda popri existujúcich sieťach nie je efektívne budovať ďalšie paralelné distribučné siete a distribúcia zemného plynu má preto charakter prirodzeného monopolu. Možnosť vytvorenia konkurencie v rámci distribúcie zemného plynu neexistuje.

2.4 Skladovanie zemného plynu

Na Slovensku sa uskladňovaním zemného plynu zaoberajú dve spoločnosti, Nafta, a.s. Gbely a Pozagas, a.s., v ktorých je majoritným vlastníkom SPP, a.s., a ktorá ako „obchodník“ s plynom vo významnej miere ich skladovaciu kapacitu aj využíva. Existujúca skladovacia kapacita je v súčasnosti využívaná v maximálnej

miere, pričom v krátkodobom až strednodobom horizonte sú všetky skladovacie kapacity obidvoch spoločností zazmluvnené.

Možnosť pre vytvorenie súťaže v oblasti skladovania plynu síce teoreticky existuje, vo veľkej miere je však závislá od nájdenia vhodných lokalít pre vybudovanie podzemných zásobníkov, ktoré si vyžadujú špecifické geologické podmienky. Vzhľadom na to, že skladovaním zemného plynu sa v SR zaoberajú len dve spoločnosti, ktorých majoritným vlastníkom je spoločnosť SPP, a.s., ktorá vzhľadom na majetkové prepojenie má uskladňovaciu kapacitu aj stabilne zabezpečenú a využíva ju, nie je možné v oblasti skladovania plynu v súčasnosti hovoriť o existencii konkurenčného prostredia.

2.5 Obchodovanie so zemným plynom

Na trhu obchodu s plynom na území SR je z hľadiska hospodárskej súťaže dominantným hráčom spoločnosť SPP, a.s., ktorá ako najväčší dovozca plynu na územie SR pokrýva svojimi dodávkami takmer celú spotrebu plynu na našom území. Okrem tejto spoločnosti pôsobia na trhu dodávok plynu od začiatku roku 2009 aj spoločnosti SHELL Slovakia, s.r.o. a RWE Gas Slovensko, s.r.o. a podľa najnovších informácií aj spoločnosť Lumius Slovakia, s.r.o. V roku 2009 sa predpokladá, že na slovenský trh s plynom vstúpi aj spoločnosť Vemex Energo, s.r.o., ktorá je dcérskou spoločnosťou českej spoločnosti Vemex, s.r.o., ovládanej ruským štátnym koncernom Gazprom. Spoločnosť Vemex Energo, s.r.o. sa zatiaľ sústreďuje len na monitoring trhu, analyzuje svoje možnosti a budúce obchodné príležitosti.

V prvom polroku 2007 vstúpila na trh dodávok plynu aj spoločnosť GasTrading, s.r.o.¹, ktorá zároveň pôsobí ako prevádzkovateľ distribučnej siete na území priemyselného parku Levice – Géňa.

Okrem týchto spoločností licenciu na dodávku plynu vlastní ďalších cca 90 subjektov. Ide prevažne o subjekty, ktoré ako tzv. areáloví dodávatelia dodávajú plyn spoločnostiam sídlacim v ich bezprostrednej blízkosti, najčastejšie v rámci priemyselných parkov. Všetky tieto spoločnosti sú však odkázané na nákup plynu od spoločnosti SPP, a.s. Ich hlavným predmetom podnikania zvyčajne nie je podnikanie v plynárenstve a vzhľadom na zdroj ich dodávok ako aj vzhľadom na to, že náklady na zakúpenie plynu len rozpočítavajú firmám v areáli bez navýšenia o maržu, nie je ich možné považovať za konkurentov spoločnosti SPP, a.s.

Vstup ďalších nových hráčov na trh obchodovania s plynom ovplyvňujú najmä nasledujúce faktory:

1. prístup k zdrojom dodávok plynu,
2. prístup k infraštruktúre potrebnej na jeho prepravu a distribúciu,
3. prístup k uskladňovacím kapacitám,

¹ Spoločnosť GasTrading, s.r.o. dodáva zemný plyn niekoľkým odberateľom, ktorí jej ponuku na dodávku plynu uprednostnili pred ponukou spoločnosti SPP, a.s.. Výhodou spoločnosti GasTrading, s.r.o. je skutočnosť, že ako prevádzkovateľ distribučnej siete napojenej na prepravnú sieť nemusí využívať distribučnú sieť spoločnosti SPP – distribúcia, a.s. a platiť distribučné poplatky, čo má pozitívny vplyv na konečnú cenu dodávky plynu. Tým, že GasTrading, s.r.o. nakupuje plyn od spoločnosti SPP, a.s., jeho pôsobenie na trhu dodávok plynu nemá žiadny dopad na množstvo plynu predaného spoločnosťou SPP, a.s. na území SR.

4. prístup k zákazníkom,
5. iné.

2.5.1 Prístup k zdrojom dodávok plynu

Čo sa týka prístupu k zdroju dodávok, plyn je možné obstarat':

- a) prostredníctvom dovozu,
- b) z domácej produkcie,
- c) na veľkoobchodnom trhu.

Hlavnými kritériami na spôsob jeho obstarania sú pritom technické možnosti a ekonomická výhodnosť.

ad a) Pre SR prichádzajú do úvahy ako zdroje importu plynu predovšetkým Ruská federácia, severná Afrika, oblasť Kaspického mora a Nórsko. Z uvedených krajín a oblastí je, alebo v budúcnosti bude možné, technicky doviesť plyn na územie Slovenska. Dovoz plynu od nórskeho producentov je možné realizovať prostredníctvom rakúskeho plynárenského logisticko-obchodného uzla v Baumgartene. Slovenská plynárenská sústava je už v súčasnosti s Baumgartenom prepojená plynovodmi a je vybudované aj vzájomné prepojenie s podzemným zásobníkom Láb IV. Plyn sa na územie SR dováža z Ruskej federácie, čo je dané jednak historicky, a jednak skutočnosťou, že dovoz z iných importných zdrojov je v súčasnosti ekonomicky menej výhodný.

ad b) Ťažba zemného plynu v SR je sústredená do klasických ropno-plynovonosných oblastí, ktorými sú predovšetkým Viedenská panva na západnom Slovensku a Východoslovenská panva. Známe ťažiteľné zásoby nepresahujú 5 % z doteraz objavených zásob v SR. Dlhodobo prebiehajú prieskumné práce, pokiaľ však nebudú objavené nové ložiská, vyčerpanie existujúcich zásob na Slovensku sa predpokladá v roku 2013 – 2016².

Vzhľadom na nízku domácu ťažbu zemného plynu, jej klesajúcu tendenciu, ako aj na skutočnosť, že vyťažený plyn má vopred určeného svojho odberateľa, domáca produkcia ako jeden zo zdrojov obstarania zemného plynu nemôže obchod so zemným plynom na území Slovenska výraznejšie ovplyvniť.

ad c) Možným zdrojom dodávok plynu pre nového hráča vstupujúceho na trh je veľkoobchod s plynom v obchodno-logistických plynárenských uzloch. Takýmto uzlom, ktorý je prepojený aj so slovenskou plynárenskou sústavou, je Central European Gas Hub v Baumgartene, ktorý predstavuje platformu pre obchodovanie s plynom. Na tejto platforme prebieha aj tzv. gas release program, v rámci ktorého

² Ťažba zemného plynu pokrýva necelé 2 % celkovej spotreby plynu na Slovensku a má mierne klesajúcu tendenciu. Najväčšou ťažobnou spoločnosťou je Nafta, a.s. Gbely. Prevažnú časť zemného plynu vyťaženého spoločnosťou Nafta, a.s. odoberá spoločnosť SPP, a.s. S veľkým odstupom v množstve vyťaženého plynu za ňou nasleduje spoločnosť Engas, s.r.o. Nitra. Spoločnosť Engas, s.r.o. Nitra ťaží z ložiska Ivanka pri Dunaji – Golianovo neštandardný plyn s vysokým obsahom CO₂, ktorý nie je vhodný na bežné použitie a dlhodobo ho dodáva jedinému odberateľovi, ktorý ho po zmiešaní so štandardným plynom spaľuje v kotolni. Zemný plyn vyťažený spoločnosťou Engas, s.r.o. Nitra teda nie je pre potenciálnych nových hráčov na trhu dodávok plynu reálnym zdrojom.

spoločnosť Econgaz každoročne organizuje aukcie na predaj plynu, ktorých sa môžu zúčastniť národné aj medzinárodné spoločnosti. Prepravu, distribúciu a prípadné skladovanie nakúpeného plynu si odberateľ zabezpečuje sám, tieto náklady teda nie sú zahrnuté v cene za dodávku plynu. Tieto zdroje však nemožno považovať za stabilné, najmä z dôvodu, že úspešný účastník aukcie v jednom období nemusí byť rovnako úspešný v ďalšom období a jeho zdroj dodávok a následne aj schopnosť plniť záväzky voči odberateľom tak môže byť ohrozená. Z toho hľadiska tento zdroj možno považovať za doplnkový, optimalizujúci portfólio, nie však za primárny.

Ďalším teoretickým zdrojom dodávok na veľkoobchodnej úrovni by pre nových hráčov mohol byť zemný plyn z tranzitu. Územím SR prechádza tranzitný plynovod, ktorý je súčasťou medzinárodnej plynárenskej siete. Cez plynovod spoločnosti eustream, a.s. sa plyn prepravuje jednosmerne z východu na západ.

Systém tranzitu je založený na dlhodobých zmluvných vzťahoch – dlhodobých prepravných zmluvách. Spoločnosť eustream, a.s. pre svojich zmluvných partnerov zabezpečuje len službu prepravy zemného plynu cez územie SR, nestáva sa vlastníkom prepravovaného zemného plynu.

2.5.2 Prístup k infraštruktúre potrebnej na prepravu a distribúciu plynu

Prevádzkovateľ prepravnej siete má zo zákona povinnosť zabezpečiť na transparentnom a nediskriminačnom princípe prístup do prepravnej siete, uzatvoriť zmluvu o prístupe do prepravnej siete s každým, kto o to požiada, ak sú splnené technické a obchodné podmienky prístupu k prepravnej sieti. Obdobne, prevádzkovateľ distribučnej siete má zo zákona povinnosť zabezpečiť na transparentnom a nediskriminačnom princípe prístup do distribučnej siete a uzatvoriť zmluvu o prístupe do distribučnej siete s každým, kto o to požiada, ak sú splnené technické a obchodné podmienky prístupu k distribučnej sieti. Podrobne sú tieto podmienky opísané v prevádzkových poriadkoch jednotlivých prevádzkovateľov sietí, ktoré schvaľuje ÚRSO.

Každý subjekt, ktorý chce obchodovať so zemným plynom a obstaráva si plyn zo zdrojov v zahraničí, sa musí vysporiadať s administratívnou náročnosťou uzatvárania zmlúv, s možnosťou vzniku časového nesúladu medzi vydaním cenových rozhodnutí ÚRSO na prepravu a distribúciu plynu, potrebou objednať si plyn u dodávateľa a zabezpečiť si skladovacie kapacity, ako aj s možnosťou, že proces vybavovania prístupu do prepravnej a distribučnej siete môže byť zdĺhavý.

Územím SR prechádza jediná prepravná sieť, ktorú prevádzkuje spoločnosť eustream, a.s., spoločnosť vertikálne prepojená s dodávateľom plynu SPP, a.s. Distribúciu ku konečným odberateľom vykonáva ďalšia dcérska spoločnosť dodávateľa SPP, a.s. - SPP, a.s. - distribúcia. Súčasní i potenciálni dodávatelia plynu sú tak nútení využívať len kapacity existujúcej prepravnej siete.

2.5.3 Prístup k uskladňovacím kapacitám

Rovnako ako prevádzkovatelia prepravnej a distribučnej siete, aj prevádzkovatelia podzemných zásobníkov majú zo zákona povinnosť zabezpečiť na transparentnom a nediskriminačnom princípe prístup do zásobníka a k podporným službám a uzatvoriť zmluvu o prístupe do zásobníka s každým, kto o to požiada, ak sú splnené technické podmienky a obchodné podmienky prístupu do zásobníka. Prístup tretích strán ku kapacitám zásobníkov (prideliť sa môže pevná alebo prerušiteľná kapacita) však nie je zatiaľ, na rozdiel od prístupu k prepravným a distribučným sieťam, cenovo regulovaný. Účastník trhu s plynom, ktorý má uzavretú zmluvu o uskladňovaní plynu, môže svoju nevyužitú kapacitu ponúknuť inému účastníkovi trhu s plynom.

Zmluvy medzi producentmi plynu a ich odberateľmi štandardne obsahujú klauzulu „take-or-pay“, na základe ktorej obchodník s plynom ako odberateľ musí čerpať dlhodobu stabilnú množstvá. Spotreba zemného plynu jeho konečných zákazníkov je však počas roka nestabilná. Kolíše v závislosti od druhu odberu a od ročných období. Pre spoločnosti obchodujúce s plynom sa preto stáva nevyhnutným uskladňovanie zemného plynu, ktoré umožňuje túto časovú disproporciu odstrániť a pomáha stabilizovať dodávky plynu pre ich odberateľov.

Na Slovensku sa podnikaním v oblasti uskladňovania zaoberajú dve spoločnosti, Nafta, a.s. Gbely a Pozagas, a.s. Zásoby zemného plynu uskladňujú v podzemných zásobníkoch v lokalite obce Láb na západnom Slovensku. Tieto sú vybudované v oblasti spĺňajúcej špecifické geologické požiadavky. Disponujú kapacitou okolo 2,6 mld. m³, pričom v najbližšom období sa plánuje jej mierne zvýšenie. Existujúca kapacita je v súčasnosti využívaná v maximálnej možnej miere pričom v krátkodobom aj strednodobom horizonte majú obidve spoločnosti svoje uskladňovacie kapacity zazmluvnené. Záujemcovia o uskladnenie plynu v týchto zásobníkoch musia spĺňať viacero kritérií, z ktorých je dôležité vypíchnúť predovšetkým kritérium množstva. Podmienkou pre uzavretie zmluvy na uskladňovanie zemného plynu je zvyčajne požiadavka na minimálny vtláčny a minimálny ťažobný výkon, ktorý musí napr. v prípade spoločnosti Nafta, a.s. Gbely prekračovať 1 mil. m³ za jeden plynárenský deň, čo vylučuje prístup do zásobníka pre záujemcov o uskladnenie menších množstiev.

Okrem zásobníkov nachádzajúcich sa na území SR by prípadný obchodník so zemným plynom mohol využívať aj zásobníky plynu v Českej republike, konkrétne v lokalite Dolní Bojanovice blízko slovenských hraníc, ktorý je napojený na slovenskú plynárenskú sieť. V minulosti ho využívala hlavne spoločnosť SPP, a.s. Zásobníky zemného plynu sa nachádzajú aj v rakúskom Baumgartene, do konca roku 2008 však neboli účastníkmi trhu s plynom v SR využívané.³

³ Na západnom Slovensku sa pripravuje viacero projektov, ktoré majú uspokojiť neustále rastúci dopyt po plynových zásobníkoch na európskom trhu. Tieto projekty sa sústreďujú najmä do okolia Serede a Trnavy. Najväčší z týchto zásobníkov by mal mať kapacitu 3,15 až 4,25 miliardy m³. Začatie výstavby sa predpokladá v horizonte 1,5 až 2 roky a jeho dokončenie sa odhaduje na minimálne 4 – 5 rokov. Ďalší z plánovaných zásobníkov, ktorého výstavba začne v roku 2011, by mal slúžiť predovšetkým pre potreby spoločnosti SPP – Distribúcia, a.s. Spoločnosť Nafta Gbely, a.s. začala rozširovať komplex zásobníkov o štruktúru Gajary – Bäden, ktorej celková skladovacia kapacita dosiahne 500 miliónov m³. Realizácia týchto projektov podstatne zlepši možnosti prístupu podnikateľov k uskladňovacím kapacitám v SR.

2.5.4. Prístup k zákazníkom

V rámci liberalizačného procesu došlo nielen k právnemu unbundlingu, teda odčleneniu prepravných a distribučných aktivít do samostatných dcérskych spoločností, ale aj k vytvoreniu podmienok k tomu, aby si každý odberateľ plynu mohol vybrať svojho dodávateľa. Od 1.1.2003 si dodávateľa mohli vybrať odberatelia s minimálnym odberom 15 mil. m³ ročnej spotreby plynu a od 1.1.2005 to už boli všetci odberatelia plynu okrem domácností, ktoré si svojho dodávateľa môžu vybrať od 1.1.2007.

Napriek uvedenému, spoločnosť SPP, a.s. zostáva najväčším dovozcom zemného plynu na Slovensko a zároveň odoberá prevažnú väčšinu plynu vyťaženého na území SR. Do konca roku 2008, kým na trh nevstúpili spoločnosti SHELL Slovakia, s.r.o., RWE Gas Slovensko, s.r.o. a Lumius Slovakia, s.r.o., neexistovali na Slovensku žiadne subjekty, ktoré by zemný plyn odoberali od iného dodávateľa ako od SPP, a.s.⁴, ktorý bol dlhodobo ich stabilným obchodným partnerom a pre všetkých oprávnených odberateľov, ktorí plyn potrebujú pre vlastnú spotrebu alebo s ním obchodujú, bola zároveň spoločnosť SPP, a.s. nevyhnutným obchodným partnerom.

Spoločnosť SPP, a.s. má uzatvorenú dlhodobú zmluvu na odber zemného plynu so spoločnosťou Gazprom-export, ktorá pokrýva celú očakávanú spotrebu plynu na Slovensku. Spotreba plynu na Slovensku má pritom klesajúcu tendenciu, čo znižuje priestor pre nových hráčov na trhu dodávok plynu. Potenciálni konkurenti SPP, a.s. sa môžu zamerať na získanie odberateľov spomedzi novovznikajúcich spoločností. Na to, aby však získali trhovú podiel, ktorým by reálne mohli konkurovať SPP, a.s. potrebujú získať aj zákazníkov spomedzi terajších odberateľov SPP, a.s. Legislatíva umožňuje takúto zmenu dodávateľa v pomerne krátkom časovom horizonte. Úlohu však hrá tiež ochota odberateľov zmeniť svojho súčasného dodávateľa a schopnosť nového hráča ponúknuť dostatočne atraktívne podmienky dodávky. Medzi hlavné faktory, ktoré majú vplyv na rozhodovanie sa o zmene dodávateľa, zaraďujú odberatelia plynu predovšetkým výšku ceny, bezpečnosť dodávok, garanciu spoľahlivosti, spôsobilosť dodať plyn v požadovanom množstve a do požadovaného odberného miesta, pružnosť dodávok, komplexné služby vrátane prevzatia zodpovednosti za odchýlku a flexibilitu ohľadom množstva a kapacitnej disponibilít.

2.5.5 Iné

Okrem vyššie spomenutých faktorov ovplyvňujúcich vstup nových hráčov na trh dodávok plynu pôsobí aj to, že SR je relatívne malý trh, ďalej potreba finančnej sily, odbornej zdatnosti a skúseností v sektore. V menšej miere nových hráčov môže od vstupu na trh odradiť aj nestabilné podnikateľské prostredie, či nedostatky v transparentnosti a prístupe k informáciám v sektore plynárenstva.

⁴ Výnimku tvorili spoločnosti pôsobiace na území priemyselného parku Levice – Géňa, ktorých dodávateľom plynu je spoločnosť GasTrading, s.r.o., avšak aj tento dodávateľ získava plyn od spoločnosti SPP, a.s.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že na trhu obchodovania so zemným plynom je možné vytvorenie konkurenčného prostredia. Je to však podmienené dostatočnými možnosťami na prístup nových hráčov k zdrojom dodávok plynu, prístupom k infraštruktúre potrebnej na prepravu a distribúciu plynu, prístupom k uskladňovacím kapacitám zabezpečujúcim potrebnú flexibilitu v dodávkach, prístupom k zákazníkom a schopnosťou alternatívnych dodávateľov ponúknuť zákazníkom dostatočne atraktívne podmienky dodávky, ktoré by boli konkurencieschopné v porovnaní s tradičným dodávateľom plynu. Pokiaľ niektorý z týchto faktorov bude zlyhávať, môže pôsobiť ako bariéra rozvoja trhu.

3. Súťažné problémy na trhu s plynom a odporúčania ich riešení

3.1 Vertikálna integrácia a unbundling

Cieľom liberalizácie plynárenského sektora je vytvorenie spoločného trhu s plynom ako aj snaha viesť do tohto sektora konkurenciu a tak zvýšiť efektívnosť a znížiť náklady pre konečných spotrebiteľov na trhoch kontrolovaných vo väčšine prípadov dominantným hráčom, čo sa malo dosiahnuť cez unbundling. Unbundling sám o sebe nerieši problém vysokej koncentrácie v odvetví, nenarúša monopol, len prináša určité opatrenia, ktoré umožnia rozvoj konkurencie na trhu tým, že sa prevádzkovatelia infraštruktúry (preprava, distribúcia) odčlenia od vertikálne integrovaného podnikateľa (európske smernice doposiaľ požadovali oddelenie účtovné, organizačné a rozhodovacie, ale nie oddelenie vlastníctva, kvôli neochote členských štátov EÚ).

Napriek prebratiu pravidiel unbundlingu podľa európskych smerníc, ak podnik ostáva vertikálne integrovaný, stále má tendencie zvýhodňovať spoločnosti patriace do jeho podnikateľskej skupiny na úkor konkurentov. Takéto správanie naznačujú aj skúsenosti odberateľov v SR, ktorí poukazujú na určitú koordináciu správania sa jednotlivých spoločností v rámci skupiny SPP tak, aby obmedzovali vstup novej konkurencie na trh, ako aj prípad riešený v roku 2007 Protimonopolným úradom SR voči spoločnosti eustream, a.s., ktorý potvrdil, že v rámci skupiny SPP stále existuje určitá previazanosť a spolupráca, ktorá vedie k „spoločnému postupu“ voči tretím stranám na trhu⁵.

⁵ Úrad v roku 2008 uložil pokutu spoločnosti eustream, a.s. (v tom čase SPP – preprava, a.s.) za zneužitie jej dominantného postavenia (rozhodnutie č. 2008/DZ/R/2/076). Spoločnosť GasTrading, s.r.o., ako prevádzkovateľ novovybudovanej distribučnej siete zemného plynu v areáli Priemyselného parku Levice – Géňa žiadala spoločnosť eustream, a.s. o pripojenie k prepravnej sieti. Za týmto účelom vybudovala spoločnosť GasTrading, s.r.o. pripojovacie zariadenie. V priebehu následných rokovaní však spoločnosť eustream, a.s. podmienila uzavretie zmlúv požiadavkou odkúpiť toto pripojovacie zariadenie do svojho vlastníctva, pričom jej odôvodnenia neboli právne ani objektívne opodstatnené.

Úrad dospel k záveru, že spoločnosť eustream, a.s. si ako člen ekonomickej skupiny SPP práve z pozície svojej trhovej sily vynucovala splnenie podmienky, ktorá nesúvisela s predmetom uzatváraných zmlúv a nebola nevyhnutná pre dosiahnutie ich cieľa. V každej ekonomickej skupine je v záujme jej členov vzájomne sa podporovať a spoločne sa snažiť o posilnenie svojich pozícií na trhu, čo prispieva k sile celej ekonomickej skupiny. Takýto správanie sa objavilo aj v prípade ekonomickej skupiny SPP, o čom svedčí skutočnosť, že pripojeniu distribučnej siete spoločnosti GasTrading, s.r.o. na prepravnú sieť sa snažila zabrániť tak spoločnosť SPP – distribúcia, a.s. ako aj spoločnosť SPP, a.s. Tieto spoločnosti podali rozklad proti rozhodnutiu MH SR o vydaní osvedčenia o súlade investičného zámeru spoločnosti GasTrading, s.r.o. s dlhodobou koncepciou energetickej politiky SR. Po zamietnutí obidvoch rozkladov v danej veci spoločnosť eustream, a.s. vytvárala spoločnosť GasTrading, s.r.o. prekážky pri uzatváraní zmlúv, čím sa ju snažila potrestať jednak za vybudovanie

Vertikálne integrovaný podnik má okrem toho aj skreslené stimuly v oblasti investícií. Tieto problémy je obtiažne odstrániť aj reguláciou.

V rámci integrovaného podniku vznikajú konkrétne tri druhy problémov:

- prevádzkovateľ siete pristupuje lepšie k podnikom zo svojej skupiny ako ku konkurentom, môže využívať vlastníctvo aktív na sťaženie vstupu konkurentov na trh,
- pri integrovanej spoločnosti nie je možné zaručiť nediskriminačný prístup k informáciám, pretože neexistujú efektívne prostriedky, ktoré by zabránili prevádzkovateľovi siete poskytovať trhovo citlivé informácie podnikom zo svojej skupiny,
- v rámci integrovaného podniku sú narušené investičné stimuly – prevádzkovateľ siete nemá motiváciu na rozvoj siete vo všeobecnom záujme a na uľahčenie vstupu nových spoločností na trh. Práve naopak, má záujem obmedzovať nové investície, ak budú prínosom pre konkurentov a privedú konkurenciu na trh.

Významným problémom, ktorý v súvislosti s liberalizáciou a unbundlingom v SR nastal bolo, že liberalizácia prebehla viac menej len formálne. Zákon o energetike, ktorým sa európske smernice implementovali, je viac menej doslovnou kópiou všeobecných kritérií pre unbundling z európskych smerníc a nestanovuje žiadnu konkrétnu formu unbundlingového režimu a nevysvetľuje bližšie podmienky unbundlingu.

Z pohľadu najväčších odberateľov plynu v SR unbundling nepriniesol očakávané zníženie cien, zvýšenie kvality služieb, zjednodušenie procesov, ani zníženie nákladov vyplývajúce z rozčlenenia. Ak sa v podmienkach uzavretého slovenského trhu s plynom bez možností alternatívnych dodávok unbundling nespojí s ďalšími nástrojmi na podporu konkurencie, sám o sebe k vytvoreniu konkurenčného prostredia nepovedie.

Problémy vyplývajúce z vertikálnej integrácie je potrebné riešiť. Riešiť problémy by pomohol aj nie formálny prístup k liberalizácii trhu (mechanické preberanie minimálnych požiadaviek Európskej komisie), ale aktívny prístup, vypracovanie ucelenej koncepcie rozvoja konkurencie v sektore plynárenstva, ktorá by stanovovala ciele, ktoré sa majú dosiahnuť a hľadala nástroje, ktorými ich možno dosiahnuť. Je preto potrebné prijať ďalšie systémové opatrenia vychádzajúce z minimálnych štandardov Európskej Komisie v oblasti unbundlingu na rozvoj konkurencie, ktoré by reagovali na špecifické problémy trhu SR, ako aj zväžiť prijatie

infraštruktúry pripojenej priamo na prepravnú sieť (v dôsledku čoho nepotrebuje spoločnosť GasTrading, s.r.o. pre svoje potreby ani pre potreby ostatných odberateľov plynu využívať služby spoločnosti SPP – distribúcia, a.s. a môže tak obchádzať distribučné poplatky, ktoré by jej inak za distribúciu plynu musela platiť) a jednak za jej vstup na trh distribúcie a dodávky zemného plynu, kde sa stala lokálnym konkurentom spoločností SPP, a.s. a SPP – distribúcia, a.s.

ďalších, menej štandardných opatrení na podporu konkurencie ako napr. gas release programy⁶.

3.2 Dobre nastavená regulácia

3.2.1 Regulácia všeobecne

Regulácia v plynárenskom sektore je potrebná z dôvodu existencie viacerých úrovní, kde sa nedá očakávať, že sa vytvorí konkurencia (preprava a distribúcia plynu). Zároveň však, aby mohla vzniknúť konkurencia v oblasti obchodovania s plynom je nevyhnutné, aby záujemcovia o vstup na tento trh mali prístup k nekonkurenčným segmentom – preprave a distribúcii. Preto sa regulácia sústreďuje na zabezpečenie transparentného a nediskriminačného prístupu k prepravnej a distribučnej infraštruktúre pre tretie strany a prípadne regulovanie ceny za použitie tejto infraštruktúry.

Na zabezpečenie rozvoja a podpory konkurencie v sektore plynárenstva je nevyhnutné, aby bola správne nastavená regulácia a regulátor mal dostatočné právomoci, zdroje, dostatočný prístup k informáciám a hlavne bol nezávislý. Zlá regulácia, nemožnosť efektívne zasiahnuť, a nie nezávislé rozhodovanie regulátora bráni rozvoju konkurencie na trhu. Politická nezávislosť a odbornosť je nevyhnutná preto, aby regulácia bola založená na ekonomickom základe a neslúžila na krátkodobé riešenie politických záujmov a problémov, ktoré môžu byť v konečnom dôsledku pre trh škodlivé.

Dôležitosť dobrej regulácie si uvedomuje aj Komisia, keď v rámci 3. liberalizačného balíčka navrhuje opatrenia, ktoré by mali zaručiť, aby regulátor bol nezávislá právna jednotka s vlastným rozpočtom a dostatočnými ľudskými a finančnými zdrojmi, aby bol nezávislý od súkromného sektora aj od vlády, prijímal rozhodnutia nezávisle od trhových záujmov, nehľadal ani neprijímal inštrukcie, pokyny od vlády alebo súkromného alebo štátneho podniku.

Veľkí odberatelia plynu v SR považujú za problém neustále sa meniacu regulačnú politiku, ktorá nevychádza z dlhodobej stratégie a nie je transparentná. Často sa meniacia regulácia neposkytuje potenciálnym konkurenčným dodávateľom istotu na uzatváranie ani len strednodobých kontraktov. Napríklad zmeny dodávateľov, ktoré sa uskutočnili v roku 2009 sa netýkali segmentu domácností ani teplární, pričom jeden z dôvodov nezájmu o tieto segmenty trhu boli práve časté a nepredvídateľné zmeny regulácie pre tieto skupiny odberateľov. Pre účastníkov na

⁶ Tzv. gas release programy (GRP) majú za úlohu zvýšiť likviditu na veľkoobchodnom trhu a tým uľahčiť novým hráčom prístup k zdrojom dodávok.

GRP môže mať dve hlavné formy, a to buď „commodity releases“ (uvoľnenie komodity), kedy je podnikateľ povinný predať záujemcom určité množstvo plynu za určité vopred stanovené podmienky, alebo „capacity or contract releases“ (uvoľnenia kapacít), keď je podnikateľ povinný poskytnúť prístup k časti výrobnej kapacity alebo prepraviť plyn (vrátane flexibility) k zákazníkovi.

GRP sa obvykle používa na trhoch, kde je málo dodávateľov a málo zdrojov dodávok plynu, ktoré sú navyše pod kontrolou domáceho podniku. GRP preto môže slúžiť na rozbeh konkurencie v krajinách s etablovaným monopolom alebo oligopolom. Použili sa vo viacerých krajinách EÚ, pričom pomerne úspešne bol GRP aplikovaný najmä vo Veľkej Británii.

trhu s plynom je tiež dôležité a potrebné, aby regulačné opatrenia boli predvídateľné a transparentné.

Podnikatelia upozorňujú na to, že legislatíva a nastavené podmienky regulácie dávajú spoločnostiam eustream, a.s. a SPP – distribúcia, a.s. priestor na vytváranie prekážok v prístupe k prepravnej a distribučnej sieti, takže reálne môže byť prístup k sieťam stále čiastočne obmedzený. Tieto skutočnosti môžu byť znakom toho, že regulácia je buď nedostatočná, nefunkčná, alebo nerešpektovaná dominantným hráčom na trhu.

3.2.2 Regulácia v konkrétnych prípadoch

Problémy na trhu môžu vznikáť aj z nedostatočnej alebo nesprávne nastavenej regulácie niektorých čiastkových pravidiel, ktoré by pri správnom nastavení pomohli pri rozvoji trhu. Nedostatky legislatívy, ktoré sa v praxi prejavujú, naznačujú, že stanovené pravidlá je potrebné prehodnotiť a konkrétne ustanovenia upraviť v záujme lepšieho fungovania trhu.

a) Pravidlá pre fungovanie trhu s plynom napr. umožňujú za určitých podmienok dodávku plynu od viacerých dodávateľov do jedného odberného miesta. V praxi však podnikatelia poukazujú na prekážky, ktoré bránia reálnej aplikácii tohto ustanovenia. V prípade nákupu len časti požadovaného množstva plynu od iného dodávateľa je prekážkou tzv. nemožnosť oddeliť takúto dodávku a tiež technická nepripravenosť takéhoto riešenia. Problémy vznikajú aj pri preberaní zodpovednosti za odchýlku pri odobratom množstve plynu v prípade zmeny dodávateľa, resp. čiastočnej zmeny dodávateľa. V takomto prípade totiž dodávatelia požadujú prenesenie odchýlky na odberateľa.

Odber plynu od viacerých dodávateľov spôsobuje aj navýšenie ceny za dodávku. Prevádzkovateľ distribučnej siete si účtuje pevnú tarifu za každú zmluvu o distribúcii plynu, ktorú uzavrie. Ak by odberateľ zemného plynu odoberal plyn od dvoch rôznych dodávateľov, musel by distribučný poplatok zaplatiť dvakrát, nakoľko by mal dve zmluvy o distribúcii zemného plynu, čo pre odberateľa predstavuje zvýšenie nákladov (takýto istý problém by nastal aj pri predčasnom ukončení zmluvy a uzatvorení zmluvy s novým dodávateľom). Pre odberateľov tým pádom v konečnom dôsledku nie je takéto riešenie ekonomicky výhodné.

b) V januári 2009 vznikla v súvislosti s využitím podzemných zásobníkov zemného plynu v dôsledku plynovej krízy nepredvídaná situácia, ktorá viedla k úvahám o potrebe zaregulovať aj oblasť skladovania zemného plynu. V krátkom čase bol vypracovaný návrh zákona o núdzových zásobách plynu a o riešení stavu núdze v plynárenstve, ako aj novely existujúcich energetických predpisov, ktorých cieľom je zabezpečiť politickú a hospodársku stabilitu SR a zvýšenie energetickej bezpečnosti v súvislosti s dodávkami zemného plynu. Navrhované opatrenia majú rýchlo vyriešiť problémy s prístupom k podzemným zásobníkom a čerpaním plynu, no neriešia situáciu komplexne. Domnievame sa, že takéto rýchle a čiastočné zaregulovanie, ktoré neprihliada na všetky osobitosti sektora je nedostatočné a môže viesť k obmedzeniu rozvoja konkurencie na trhu s plynom.

c) Na nekonzistentne nastavenú reguláciu v sektore obchodovania s plynom doplatila spoločnosť Mariánka, s.r.o., ktorá pôsobila ako prevádzkovateľ distribučnej siete a dodávateľ zemného plynu pre domácnosti na vymedzenom území Mariánka od r. 2004, o ktorého plynofikáciu dovtedy nemala SPP, a.s. záujem pre nízky počet odberateľov.

Spoločnosť Mariánka, s.r.o. nakupovala od spoločnosti SPP, a.s. plyn za neregulované ceny. Výnos ÚRSO č. 4/2007 jej však určoval, že je povinná predávať plyn svojim odberateľom v domácnostiach za rovnakú cenu, aká bola rozhodnutím regulátora určená pre regulovaný subjekt, ktorý dodáva plyn pre viac ako 10 000 domácností (čiže pre SPP, a.s.), pričom si nemohla účtovať cenu za distribúciu plynu. Keďže SPP, a.s. svoje ceny pravidelne zvyšovalo, v dôsledku takto nastavených pravidiel došlo k tomu, že spoločnosť Mariánka, s.r.o. bola od februára 2008 nútená predávať plyn svojim zákazníkom za ceny, ktoré nepokrývali ani jej náklady a dostávala sa do straty. Keďže ani po viacerých urgenciách nebolo prijaté adekvátne regulačné opatrenie, ktoré by túto situáciu podnikateľa Mariánka, s.r.o. mohlo vyriešiť, spoločnosť bola nútená požiadať ÚRSO o zrušenie povolenia na dodávku plynu ku koncu roka 2008 a novým dodávateľom pre tieto domácnosti sa od januára 2009 stane spoločnosť SPP, a.s. V dôsledku nesprávne nastavenej regulácie tak bol nútený odísť z trhu hráč v oblasti dodávok plynu pre domácnosti.

Nový výnos ÚRSO mení podmienky na trhu, podľa ktorých budú mať dodávatelia plynu pre menej ako 100 000 domácností možnosť buď predávať plyn za podmienok ako tomu bolo doteraz, alebo ho predávať za nákupnú cenu, ktorú za plyn zaplatili. Ani takéto opatrenie však rozvoju konkurencie na trhu s plynom dostatočne nepomôže, keďže menší dodávatelia plynu nebudú mať možnosť dosahovať pri obchodovaní s plynom zisk a tak nebudú mať záujem vstúpiť na trh a stať sa reálnymi konkurentmi dominantnej SPP, a.s.

Pre zlepšenie situácie na trhu s plynom je nevyhnutné vybudovať transparentný a stabilný regulačný rámec, v ktorom sa nebudú vyskytovať náhodné, nesystémové zásahy ako napr. dôchodcovské tarify.

Na zabezpečenie rozvoja a podpory konkurencie v sektore plynárenstva je nevyhnutná správne nastavená regulácia. Je dôležité, aby nedochádzalo len k technickej, mechanickej aplikácii zákona, a tiež aby sa regulačné zásahy vykonávali len v nevyhnutnej miere a vždy až po hlbšej analýze trhu a nie ad hoc. Nie je vhodné riešiť len čiastkové problémy, ale je nutné prihliadať na širšie súvislosti a potrebu rozvoja konkurencie na týchto trhoch.

3.3 Prístup k infraštruktúre

Vzhľadom na to, že konkurencia na úrovni prepravy, distribúcie a prípadne aj skladovania často neexistuje a nakoľko prístup k tejto infraštruktúre je nevyhnutný na pôsobenie v oblasti obchodovania s plynom, je potrebné zabezpečiť, aby záujemcovia o vstup na trh obchodovania s plynom mali k týmto úrovniam plynárenského sektora zabezpečený nediskriminačný a transparentný prístup. Na každej z týchto úrovní pôsobí ako dominantný hráč práve niektorá zo spoločností v rámci ekonomickej skupiny SPP, v dôsledku čoho sa tieto spoločnosti nie vždy

správajú nezávisle a na nediskriminačnom princípe voči tretím stranám (prípady eustream, a.s.)⁷.

Skúsenosti v oblasti uskladňovania zemného plynu v podzemných zásobníkoch tiež ukazujú na niekoľko problémov, ktoré pri ich využívaní podnikateľmi vznikajú. V praxi dochádza k tomu, že prevádzkovatelia zásobníkov vypisujú tendre na voľnú uskladňovaciu kapacitu v pomerne veľkom časovom predstihu pred ukončením platnosti zmlúv, v krátkodobom aj strednodobom horizonte majú svoje uskladňovacie kapacity zazmluvnené, stanovujú vysokú hranicu minimálneho odberu, ktorú menší podnikatelia nemôžu splniť, ponechávajú málo priestoru na prerušiteľnú uskladňovaciu kapacitu, ktorá by dovoľila riešiť potrebu uskladnenia plynu operatívne a nie sú povinní svoju zazmluvnenú kapacitu ponúknuť iným, pokiaľ ju sami nedokážu naplno využiť. Takto nastavené podmienky prístupu k zásobníkom vyhovujú v konečnom dôsledku len najväčším spoločnostiam a neumožňujú prístup menším hráčom.

Úradom oslovení podnikatelia sa zhodli, že prístup k zásobníkom a podporným službám je nevyhnutný na efektívne pôsobenie na trhu, ale na trhu s plynom v SR prístup k zásobníkom de facto neexistuje. Rozvoju konkurenčného prostredia by preto pomohli opatrenia uľahčujúce prístup k zásobníkom, ako napr. úprava podmienok aukcií vlastníkov skladovacej infraštruktúry tak, aby z aukcií neboli vylúčení menší hráči.

V SR prevádzkujú podzemné zásobníky spoločnosti, ktoré sú dcérskymi spoločnosťami dominantného hráča na trhu s plynom, spoločnosti SPP, a.s. a táto spoločnosť ich služby aj plne využíva. Okrem nej sa k službám uskladňovania dostanú aj spoločnosti, ktoré majú v SPP, a.s. majetkový podiel, t.j. Gaz de France a E.ON Ruhrgas a tiež spoločnosť RWE a medzi týmito spoločnosťami príležitostne prebiehajú aj swapové operácie na sekundárnom trhu.

Ďalším opatrením, ktoré by pomohlo rozvoju trhu v oblasti uskladňovania zemného plynu, by bolo zavedenie princípu „use it or lose it“ do oblasti skladovania (ak by podnikateľ nevyužíval zazmluvnenú uskladňovaciu kapacitu, musel by ju ponúknuť inému záujemcovi) by zabránilo zhromažďovaniu kapacít s možným cieľom väčších spoločností brániť vstupu konkurencie na trh a zvýšilo tak flexibilitu a likviditu obchodovania s plynom. Rovnaký účinok by mohlo mať aj zvýšenie podielu prerušiteľnej uskladňovacej kapacity oproti pevnej.

3.4 Transparentnosť a prístup k informáciám

Dostatočná transparentnosť trhu pozitívne pôsobí na vstup novej konkurencie na trh. Záujemca o vstup na trh, aby si mohol zhodnotiť, či na trh vôbec vstúpi alebo nie, musí mať k dispozícii dostatočné informácie – o voľných kapacitách sietí, podmienkach prístupu k sieťam, skladovacím zariadeniam, cenám a pod. Nedostatočná transparentnosť naopak bráni vstupu na trh, pretože záujemcovia o vstup na trh nedokážu prijímať dobré obchodné rozhodnutia bez dostatočných informácií.

⁷ Rozhodnutia číslo: 2007/DZ/2/1/105, 2008/DZ/R/2/076

V SR je problémom aj tá skutočnosť, že SPP, a.s. ponúka podnikateľom cenu zemného plynu, ktorá je vyjadrená vzorcom, pričom vzorec je v takej podobe, že nie je možné v ňom samostatne vidieť ceny regulovaných a neregulovaných položiek. Zákazníci nemajú možnosť kontroly, porovnávania konkurenčnej ponuky, prípadne je táto možnosť výrazne sťažená. Takéto stanovenie cien komplikuje možnosti pri cenových rokovaniach, kedy je obtiažne porovnať konkurenčné cenové ponuky dodávateľov, ktoré uvádzajú len cenu za dodávku komodity – neregulovaná časť ceny.

Možným záujemcom sťažujú rozhodnutie vstúpiť na trh aj nedostatočné a nejednoznačné informácie o možnosti prístupu do zásobníkov plynu. Informácie o voľných skladovacích kapacitách sú voľne prístupné len pre spoločnosti, ktoré majú s prevádzkovateľom zásobníka uzatvorenú zmluvu na skladovanie, ostatným sú sprístupňované len na požiadanie prostredníctvom e-mailu, čo bráni ich operatívnejmu využívaniu všetkými účastníkmi trhu a realizácii krátkodobých spotových obchodov.

Pre zvýšenie transparentnosti je potrebné prehodnotiť právnu úpravu v oblasti informovania, či je dostatočná a či nebráni rozvoju konkurencie a podľa potreby navrhnúť sprísnenie povinností poskytovať informácie podľa potrieb trhu. Osobitne tiež prehodnotiť, či sú zákonné povinnosti zverejňovania informácií v súvislosti s uskladňovaním plynu v podzemných zásobníkoch dostatočné. Okrem toho by mala legislatíva zabezpečiť, aby dodávatelia plynu mali povinnosť pri fakturovaných cenách uvádzať zvlášť cenu komodity a zvlášť cenu za prepravné a distribučné služby a plnenie si tejto povinnosti je potrebné dôsledne kontrolovať.

3.5. Minimalizácia štátnych intervencií

Intervenciami mimo regulačného rámca dochádza k skresľovaniu trhových podmienok (politické zásahy skresľujú konkurenčné prvky ako cenu a pod.) a následne k zlému rozhodovaniu sa hráčov. Zásahy do regulovaných taríf môžu odradiť záujemcov o vstup na trh, vytvárajú nerovnaké podmienky na trhu s plynom a brzdia zavedenie súťaže.

Nesystémové opatrenia znižujú istotu v sektore, skresľujú informácie o trhu, dávajú nesprávne signály pre investorov, majú tak negatívny vplyv na rozvoj novej infraštruktúry a vplyv na zníženie investičných aktivít dominantnej spoločnosti. Cenová regulácia, ktorá nastaví cenovú úroveň tak, že neumožní alternatívnym dodávateľom na trhu zásobovanie za ceny pokrývajúce náklady, vytvára prekážky pre vstup nových konkurentov na trh a tak priamo ohrozuje bezpečnosť zásobovania.

Z pohľadu úradu sa ako problematický javí napr. zásah do trhu s plynom prostredníctvom uznesenia vlády z 2. 7. 2008, na základe ktorého vydalo Ministerstvo hospodárstva SR rozhodnutie voči spoločnosti SPP, a.s.. Týmto rozhodnutím jej ako dodávateľovi plynu uložilo vo všeobecnom hospodárskom záujme povinnosť pre zabezpečenie dodávok plynu, vrátane ceny dodávok plynu pre odberateľov plynu v domácnosti a ceny dodávok plynu na výrobu tepla určeného pre domácnosti na obdobie roku 2009 až do vyrovnania ekonomického ukazovateľa

„podiel výdavkov na energie na celkových príjmoch domácností“ s priemerom členských štátov Európskej únie.

Predmetné rozhodnutie môže predstavovať riziko kolízie s princípom rovnakých príležitostí pre podnikanie na trhu v SR. Zásah do aktivity zaregulovanej spoločnosti pri dodávkach pre domácnosti, môže ovplyvniť správanie a cenotvorbu pri dodávkach ostatným oprávneným odberateľom. Regulovaná spoločnosť si môže prípadné zníženie príjmov v jednej kategórii odberateľov kompenzovať účtovaním vyšších cien pre ostatné subjekty, resp. kategórie odberateľov. Ceny plynu po regulačnom zásahu síce budú nižšie ako trhové, ale môžu spôsobiť narušenie trhového prostredia, deformovať trhové signály smerom k investorom, ako aj k hľadaniu racionalizačných opatrení na strane dopytu. Takéto nepredvídané rozhodnutia môžu vnášať neistotu na trhy aj smerom do budúcnosti.

Odradenie potenciálnych hráčov od vstupu na trh môže zabrániť rozvoju konkurencie na trhu dodávok plynu a vytvoriť významné bariéry vstupu a expanzie na príslušnom trhu. Okrem toho spotrebiteľia nebudú tlačení k efektívnosti a úsporným opatreniam, čo predstavuje riziko plytvania energiami. Navyše nebol nastavený ani kontrolný mechanizmus a tak môže vzniknúť problém pri uplatňovaní rozhodnutia v praxi.

Toto rozhodnutie je príkladom zásahu štátu, ktorý môže mať za následok zamedzenie rozvoja už aj tak nedostatočne fungujúceho liberalizovaného trhu s plynom v SR, čo môže mať dlhodobý negatívny vplyv nielen na budúci vývoj cien plynu, ale i na bezpečnosť dodávok ako takú. Na problematiku nefunkčného trhu s plynom sa preto treba pozrieť opačne, namiesto prípadných následkov dominancie je potrebné na trhu podporovať konkurenciu, ktorá dokáže najefektívnejšie znížiť ceny tak, aby nepoškodila ani dominantnú SPP, a.s. ani odberateľov plynu.

Vo všeobecnosti sa štátne intervencie do oblasti cien považujú za nesystémové a škodlivé zásahy do sektora, preto je potrebné ich eliminovať. Sociálnu podporu pre niektoré skupiny odberateľov je vhodné riešiť adresne, dávkami a pod., a nie skresľovaním cien produktov. Navyše, pri plošnom znižovaní cien sa stráca sociálny aspekt, pretože intervencia do ceny nespôsobí zlacnenie plynu len pre najslabšiu vrstvu, ale pre všetkých odberateľov v danej kategórii. Opatrenia na ochranu odberateľov plynu v domácnostiach sa preto nemajú používať spolu s nástrojmi hospodárskej politiky, ale samostatne v rámci štandardných nástrojov sociálnej politiky a štát by sa mal na trhu s plynom prioritne zamerať na podporu konkurencie cez správne nastavenú regulačnú politiku.

3.6 Diverzifikácia zdrojov plynu

Proces vytvárania konkurenčného trhu s plynom výrazne obmedzuje závislosť SR na jednom zdroji plynu a nízka domáca ťažba. Jednostranná závislosť od ruského plynu je daná nielen historicky, ale aj geograficky a jej dôsledkom je, že plyn dovezený z Ruskej federácie sa na celkovej spotrebe plynu na Slovensku vždy podieľal vyše 98 %. Dovoz z iných importných zdrojov je v súčasnosti ekonomicky menej výhodný. Možnosti pre diverzifikáciu zdrojov, ktorá by znížila stupeň závislosti na ruskom plyne a zároveň vytvorila predpoklady pre rozvoj konkurencie v dodávkach plynu, sú v súčasnosti limitované.

Pokiaľ si potenciálny konkurent nedokáže prístup k zdrojom zabezpečiť, predstavuje to pre neho významnú prekážku vstupu na trh. Diverzifikácia zdrojov zemného plynu je stále nedostatočná a plyn dovážaný z Ruskej federácie sa v porovnaní s ďalšími zdrojmi javí pre slovenský trh (ako aj pre SPP, a.s., ktorý má podpísanú dlhodobú zmluvu na dovoz plynu z Ruska) ako najvýhodnejšia alternatíva. SR je v európskom kontexte malou krajinou, s malou spotrebou plynu.

Štruktúru dodávateľov plynu pre SR najreálnejšie môžu ovplyvniť dva projekty, a to plynovod Nabucco a terminál LNG Adria. Plynovod Nabucco by mal prepravovať plyn z oblastí Kaspického mora (Turkménsko, Uzbekistan) a z Iránu, pričom má končiť vo vyššie spomínanom obchodno-logistickom uzle Baumgarten. Predpokladaný začiatok jeho prevádzky je v roku 2013. Terminál LNG Adria v Chorvátsku by mal rozšíriť možnosti dovážať plyn z oblastí severnej Afriky a Blízkeho Východu (napr. Líbya, Alžírsko, Katar). Spustenie jeho prevádzky je plánované na rok 2011.

Okrem budovania nových plynovodov existujú plány aj na prepojenie existujúcich prepravných sietí v jednotlivých zainteresovaných krajinách. Takéto prepojenie pripravuje napr. maďarský koncern MOL. Cieľom projektu NETS (New Europe Transmission System) je zvýšiť konkurenciu v rámci európskych trhov s plynom a prispieť k energetickej bezpečnosti. Prostredníctvom tejto siete by bolo možné napojiť sa aj na plynovod Nabucco a LNG Adria. Účasť na tomto projekte by teda zabezpečila lepšiu diverzifikáciu zdrojov plynu aj pre Slovensko.

Ďalšou možnosťou je využívanie zdrojov plynu zo zásobníkov situovaných v zahraničí. Tieto možnosti sú však obmedzené kvôli nedokončeným prepojeniam prepravných sietí s okolitými krajinami, napr. s Maďarskom či Poľskom.

Významným problémom v SR je z pohľadu diverzifikácie tá skutočnosť, že doposiaľ nebol vypracovaný žiadny strategický vládny program zameraný na diverzifikáciu zdrojov plynu. Materiály vypracované na túto tému konštatujú síce potrebu diverzifikácie, rozoberajú možnosti, no majú len deklaratívny charakter a nestanovujú konkrétne ciele, úlohy, kroky, zodpovedné subjekty a časový horizont na jej reálne uskutočnenie. Každá z alternatívnych možností dovozu plynu je spätá s určitými problémami, no je nevyhnutné zaoberať sa možnosťami diverzifikácie zdrojov a hľadať akékoľvek možnosti, ktoré by rozšírili priestor pre získanie plynu pre slovenský trh ako aj všetky možnosti na prepojenie slovenskej plynárenskej sústavy s okolitými krajinami.

Slovenská republika by sa mala zamerať na podporu projektov plynovodov, cez ktoré bude možné dodávať do SR plyn z iných zdrojov ako z Ruska a znížiť tak závislosť na ruskom plyne (napr. projekt Nabucco) a snažiť sa o prepojenie slovenskej plynárenskej sústavy s plynárskymi sústavami v okolitých krajinách. Na to je potrebné vytvoriť jasnú a konkrétnu politiku diverzifikácie zdrojov, identifikovať možné zdroje plynu, a stanoviť konkrétne kroky, úlohy, postupy, ako diverzifikáciu zdrojov plynu dosiahnuť.

4. Záver

Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať, že aj napriek tomu, že trh predaja plynu bol legislatívne otvorený konkurencii, je na tomto trhu aj naďalej dominantná jediná spoločnosť - SPP, a.s. Táto má dlhodobý stabilný vysoký trhovú podiel v dodávkach plynu, stojí na čele silnej ekonomickej skupiny, má zabezpečený stabilný zdroj dodávok plynu a ťaží z výhod vertikálneho prepojenia. Konkurencia na trhu sa rozvíja len veľmi pomaly.

Aj keď najväčšiu úlohu v rozvoji a podpore konkurenčného prostredia by mal zohrávať nepochybne regulátor, existuje tu významný priestor aj pre Protimonopolný úrad SR. Prostredníctvom zákona o ochrane hospodárskej súťaže sa síce nedá vytvoriť konkurenčné prostredie na trhu s plynom ako také, toto je skôr záležitosť regulačnej politiky, vládnej politiky, legislatívy a pod. (podpora konkurenčného prostredia cez tieto nástroje bola rozobratá v časti 3 tohto materiálu), ale úloha Protimonopolného úradu ostáva v dvoch oblastiach.

Prvou z nich je riešenie následkov dominancie, teda prípadného zneužívania dominantného postavenia. Úrad v poslednej dobe dostal viacero podnetov na podozrenie zneužívania dominantného postavenia v plynárenskom sektore a každým z nich sa zaoberal. Úrad začal správne konanie a následne vydal rozhodnutia vo veci zneužívania dominantného postavenia spoločnosťou eustream v roku 2007 a 2008⁷.

Druhou oblasťou, kde môže úrad zohrať úlohu je oblasť tzv. súťažnej advocacy, teda snaha o zlepšenie konkurenčného prostredia mimo správnych konaní cez sledovanie trhu, navrhovanie zmien v legislatíve, opatrení na zlepšenie konkurenčného prostredia a pod. Úrad s cieľom zabezpečiť ochranu a podporu konkurenčného prostredia sa vyjadroval k navrhovaným právnym normám týkajúcim sa plynárenstva v rámci medzirezortného pripomienkového konania ako mal aj vážne výhrady k realizácii unbundlingu spoločnosťou SPP. V tejto súvislosti úrad upozorňoval, že de jure unbundling bez zabezpečenia unbundlingu de facto neprinesie trhu želané efekty z pohľadu vytvorenia konkurenčného prostredia.

Úrad však vidí priestor kde mohol a aj do budúcnosti môže urobiť viac, jednak cez intenzívnejšie sa venovanie konkrétnemu správaniu sa dominantného hráča na trhu a jednak cez razantnejší prístup v rámci advocacy. Aj vzhľadom na výsledky tejto správy o problémoch na trhu s plynom, si Protimonopolný úrad SR preto sektor plynárenstva zaraďuje medzi priority a bude sa mu venovať náležitú pozornosť a aktívnejšie sa o tento sektor zaujímať.