

Metodika a kritéria pro hodnocení elektroenergetických a plynárenských infrastrukturních projektů a jejich rizikovosti

2. prosince 2014

Obsah

Článek 1 – předmět metodiky	str. 1
Článek 2 – řízení o žádosti	str. 1
Článek 3 – hodnocení infrastrukturních projektů	str. 2
Článek 4 – hodnocení rizik	str. 4
Článek 5 – požadované dokumenty	str. 6
Článek 6 – výhrada	str. 7

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD

Článek 1 Předmět metodiky

Energetický regulační úřad (dále jen ERÚ), jako příslušný národní regulační orgán ve smyslu čl. 2 odst. 10 Nařízení evropského parlamentu a rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009 (dále jen nařízení TEN-E – *Trans-European Networks in Energy*) a § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen EZ), na základě článku 13 odst. 6 nařízení TEN-E zveřejňuje metodiku a kritéria, která využívá při hodnocení investic do projektů infrastruktury elektřiny a zemního plynu a vyšších rizik způsobených těmito projekty (dále jen metodika).

Tato metodika a stanovená kritéria jsou uplatňovány pouze pro účely vyhodnocování žádostí o udělení pobídek podaných v souladu s čl. 13 odst. 1 nařízení TEN-E, a není proto přípustné jejich využití pro hodnocení jiných než infrastrukturních projektů uvedených v čl. 2 metodiky.

Článek 2 Řízení o žádosti

Věcně legitimní k podání žádosti o udělení pobídek podle čl. 13 nařízení TEN-E jsou pouze předkladatelé projektů společného zájmu (dále též PCI – *Projects of Common Interest*) spadajících do kategorií definovaných v příloze II bodu 1 písm. a), b), a d) a bodě 2 nařízení TEN-E (dále jen žadatelé).

Projektem společného zájmu pro účely této metodiky se rozumí infrastrukturní projekt, který byl ke dni podání žádosti zařazen na unijní seznam projektů společného zájmu podle čl. 3 odst. 4 nařízení TEN-E. Ztráta statusu PCI, zejména tím, že projekt nebyl zařazen na následující unijní seznam, je důvodem pro zastavení řízení o udělení pobídek.

Pro udělení pobídek nejsou přípustné projekty, které obdržely jednu nebo více výjimek stanovených v čl. 13 odst. 1 písm. a) až d) nařízení TEN-E.

Řízení o žádosti o udělení pobídek sestává z těchto pěti hlavních fází:

- (1) Posouzení splnění formálních náležitostí, spočívající v kontrole, zda žádost splňuje požadavky podle správního řádu, a zejména, zda byly předloženy všechny potřebné materiály specifikované v čl. 5 metodiky tak, aby bylo možné žádost posoudit.
- (2) Posouzení splnění podmínek pro udělení pobídek, spočívající v kontrole, zda se jedná o projekt PCI, spadající do vymezené kategorie a který neobdržel výjimku bránící v udělení pobídek.
- (3) Zhodnocení specifické rizikovosti projektu podle čl. 4 metodiky.
- (4) Zhodnocení rozsahu přínosů projektu, zejména pozitivních externalit na regionální či unijní úrovni, v porovnání se specifickou rizikovostí podle čl. 3 metodiky.
- (5) Volba pobídek, tak aby přiměřeně zohlednily rozsah přínosů projektů a adekvátně omezily specifická rizika.

Tato metodika se zaměřuje na postup ERÚ ve fázích 3 a 4.

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD

Posuzování splnění podmínek pro udělení pobídek (fáze 2) vychází z příslušných ustanovení nařízení TEN-E a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád). Posuzování formálních náležitostí (fáze 1) probíhá v souladu se správním řádem. Nastavení pobídkového mechanismu (fáze 5) se provádí individuálně na základě výsledků fází 3 a 4; tato metodika v žádném případě nepředjímá, jaké pobídky budou konkrétním projektům přiznány na základě specifických přínosů a rizik.

Článek 3

Hodnocení infrastrukturních projektů

V souladu s regulačním rámcem, stanoveným platnými právními předpisy ČR, jsou infrastrukturní projekty v přepravní a přenosové soustavě hodnoceny Energetickým regulačním úřadem v rámci schvalování plánu rozvoje přenosové soustavy a plánu rozvoje přepravní soustavy podle § 17 odst. 7 písm. i) EZ.

Předmětem plánu rozvoje přenosové soustavy jsou v souladu s § 24 odst. 10 písm. j) a § 58k odst. 3 EZ opatření, přijímaná s cílem zajistit přiměřenou kapacitu přenosové soustavy, aby odpovídala požadavkům nezbytným pro zajištění bezpečnosti dodávek elektřiny. ERÚ tedy při posuzování plánu rozvoje přenosové soustavy zkoumá, zda navrhované investiční projekty postačují pro zajištění bezpečnosti dodávek a zda bude výsledná kapacita, a tudíž i objem investovaných prostředků, přiměřená potřebám bezpečnosti dodávek.

Desetiletý plán rozvoje přepravní soustavy musí podle § 58k odst. 2 EZ zohledňovat dosavadní a předvídatelnou nabídku a poptávku, musí při tom zohlednit investiční plány provozovatelů distribučních soustav, provozovatelů zásobníků plynu a desetiletý plán rozvoje sítě pro celou Unii (dále též EU TYNDP – *Ten-Year Network Development Plan*) zpracovávaný ENTSOG na základě čl. 9 odst. 2 nařízení (ES) č. 715/2009. Jeho předmětem jsou opatření přijímaná s cílem zajistit přiměřenou kapacitu přepravní soustavy, aby odpovídala požadavkům nezbytným pro zajištění bezpečnosti dodávek plynu. ERÚ na základě § 58k odst. 3 EZ posuzuje, zda navrhované projekty postačují pro zajištění bezpečnosti dodávek a zda bude výsledná kapacita, a tudíž i objem investovaných prostředků, přiměřená potřebám bezpečnosti dodávek. Dále ERÚ podle § 58k odst. 8 EZ zvláště zkoumá, zda je plán rozvoje přepravní soustavy v souladu s oprávněnými požadavky na investice ze strany stávajících nebo případných budoucích uživatelů přepravní soustavy a zda je v souladu s EU TYNDP. V případě nesouladu s výše popsány požadavky, nebo jiných vad, může ERÚ nařídit změnu plánu rozvoje přepravní soustavy podle § 58k odst. 9 EZ.

Stanovený regulační rámec nepředpokládá individuální hodnocení jednotlivých infrastrukturních projektů. Projekty jsou v rámci plánů rozvoje hodnoceny ve vzájemné souvislosti. V případě elektroenergetiky je hlavním kritériem zajištění bezpečnosti dodávek a přiměřenost rozsahu plánovaných investic tomuto cíli; plán může být schválen i odmítnut pouze jako celek. U plynárenské infrastruktury ERÚ vedle bezpečnosti dodávek dále přihlíží k oprávněným požadavkům uživatelů infrastruktury a k EU TYNDP; zároveň má větší prostor pro pozměnění plánu rozvoje v jeho jednotlivostech.

Projekty PCI se podle čl. 3 odst. 6 nařízení TEN-E stávají nedílnou součástí plánů rozvoje. V jejich případě tedy není třeba provádět specifické hodnocení v rámci posuzování plánů rozvoje. Čl. 13 odst. 2 nařízení TEN-E však rovněž stanovuje, že vnitrostátní regulační orgány musí při rozhodování o typu a rozsahu pobídek zohlednit výsledky analýzy nákladů a přínosů (dále též CBA – *cost benefit analysis*) vypracované v souladu

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD

s metodikou ENTSO-E¹, resp. ENTSG.² Musí se přitom jednat o CBA, která je specifická pro daný projekt PCI. V zásadě tedy nebude postačovat odkaz například na desetileté plány rozvoje sítě pro celou Unii. V případě, že projekt obdržel rozhodnutí o přeshraničním přidělení nákladů podle čl. 12 odst. 4 nařízení TEN-E, ERÚ očekává, že CBA předložená spolu se žádostí o pobídky bude konzistentní s CBA, na základě níž bylo rozhodnuto o přeshraničním přidělení nákladů. V případě nesouladu je žadatel povinen veškeré rozdíly náležitě odůvodnit.

S ohledem na výše uvedené tak ERÚ primárně posuzuje kvalitu předložené CBA a oprávněnost dosažených výsledků. Následně bude zejména zhodnoceno, zda přínosy dosahují takové úrovně, která ospravedlňuje uváděnou míru rizika, a zda by nebylo možné dosáhnout lepšího poměru přínosů a rizika s využitím alternativních projektů. Větší tolerance bude poskytnuta v případě, že přínosy spočívají v pozitivních externalitách na regionální či unijní úrovni. Za pozitivní externality je možné považovat přínosy, které se nepromítnou do zvýšení přepravovaných/přenášených objemů, a nemohou tedy samy o sobě vést ke zvýšení příjmů žadatele. Pozitivní externality navíc musejí mít alespoň regionální rozměr a nesmějí být omezeny jenom na ČR. CBA tedy musí vyhodnotit dopady ve všech členských státech, ve kterých je opodstatněné očekávat nezanedbatelné přínosy nebo náklady. CBA musí prokázat, že pozitivní externality lze očekávat vedle ČR alespoň v jednom dalším členském státu.

Článek 4 Hodnocení rizik

A) Postup při hodnocení specifické rizikovosti projektu

Pro udělení pobídek je žadatel povinen prokázat, že v případě daného projektu existují rizika spadající do jedné z kategorií popsaných v čl. 4.B metodiky a zároveň že jsou tato rizika větší než u srovnatelných projektů.

Při hodnocení rizik u konkrétních projektů PCI ERÚ vychází z postupu popsaného v doporučení ACER. Žadatelé sami mají nejlepší informace o projektu, a proto by měli provádět vyhodnocení rizika. Žadatelé jsou povinni ERÚ předložit všechny informace potřebné pro vyhodnocení rizikové expozice a provedení všech kroků popsaných níže. Zejména by měli dodat veškeré podklady, které prokáží, že rizika hodnoceného projektu jsou vyšší než u srovnatelných projektů. Zároveň je žadatel povinen prokázat, jak tvrzené riziko negativně ovlivní jeho finanční pozici. Analýza rizika musí být konzistentní s analýzou nákladů a přínosů.

Podrobný postup je popsán v následující tabulce:

Zhodnocení existence rizika	Na základě předložených důkazů ERÚ zhodnotí, zda tvrzená rizika skutečně existují.
Identifikace podstaty rizika z pohledu regulace	ERÚ zhodnotí, zda rizika, kterým projekt PCI čelí, spadají do jedné nebo více z kategorií popsaných v čl. 4.B metodiky.

¹ <https://www.entsoe.eu/major-projects/ten-year-network-development-plan/CBA-Methodology/Pages/default.aspx>. Do doby, než bude tato metodika schválena Evropskou komisí a zveřejněna podle čl. 11 odst. 5 nařízení TEN-E, musí žadatelé vypracovat CBA v souladu s nejaktuálnější verzí metodiky veřejně dostupnou v době zpracování CBA při zohlednění stanoviska Agentury (No 01/2014) přijatého podle čl. 11 odst. 2 nařízení TEN-E

(http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Opinions/Opinions/ACER%20Opinion%2001-2014.pdf).

² http://www.entsoe.eu/public/uploads/files/publications/CBA/2014/INV0175-140812_Adapted_ESW-CBA_Methodology.pdf.

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD

Opatření pro zmírnění rizik ze strany žadatele	ERÚ vyhodnotí, do jaké míry může sám žadatel při vynaložení přiměřeného úsilí snížit míru rizika. Mezi možná opatření se řadí např. smluvní ujednání s dodavateli, pojištění, hedging nebo diverzifikace.
Vyhodnocení systematického rizika a nákladů kapitálu	ERÚ vyhodnotí, do jaké míry je rizikovost daného projektu již zohledněna ve výši nákladů kapitálu, která se promítá do povoleného výnosu žadatele. Vzhledem k tomu, že platný regulační rámec využívá <i>Capital Asset Pricing</i> model pro vyhodnocování rizikovosti daného odvětví a investičního portfolia regulovaných subjektů, nepovažuje ERÚ za vhodné zohledňovat systematické riziko. Systematické riziko je v regulačním vzorci vyjádřeno proměnnou beta a promítá se tedy do povolené míry výnosnosti.
Zhodnocení, zda jsou v regulaci uplatněná opatření na zmírnění rizika	ERÚ zhodnotí, zda již není aplikován regulatorní nástroj, který eliminuje nebo snižuje míru rizika, a jak je projekt rizikový v kontextu platného regulačního rámce. ERÚ se domnívá, že zejména využívání několikaletého regulačního období, aplikace <i>revenue-cap</i> regulace a omezení pobídkové složky regulace na některé provozní náklady významně snižuje riziko investic do infrastruktury v porovnání s alternativními regulačními přístupy.
Kvantifikace rizika	ERÚ, pokud to bude objektivně možné, vyhodnotí, jakou částkou se realizace rizika projeví ve zvýšených nákladech/snížených příjmech (tj. finanční pozici) žadatele. To bude provedeno pomocí vynásobení pravděpodobnosti realizace rizika a jeho finančního dopadu. V případě, že nebude možné nebo vhodné riziko takto kvantifikovat, ERÚ provede kvalitativní srovnání úrovně rizika s úrovní rizika srovnatelného projektu (viz též čl. 4.B metodiky).
Srovnatelný projekt	ERÚ zhodnotí, do jaké míry je riziko předmětného projektu vyšší než riziko u srovnatelných projektů při zvažení toho, že status PCI může rizikovost projektu oproti běžným projektům snižovat. Vyšší riziko může pramenit např. z technických specifikací projektu, nebo z jeho přeshraničního charakteru. Identifikace srovnatelného projektu by měla probíhat individuálně u každého případu. Referenční projekt by měl být srovnatelný zejména co do využití technologie, kapacity, napěťové/tlakové hladiny, kapitálové struktury a provozních nákladů a přednostně by se měl nacházet v ČR. V případě, že není možné doložit srovnatelný projekt v ČR, ERÚ může využít i zkušenosti z ostatních členských států. Bude však brát v potaz, že rizikový profil konkrétního projektu je ovlivněn i regulačním rámcem v dané zemi. V případě využití zahraničního příkladu, je tedy nutné tento hodnotit, jako by byl zahrnut do domácího regulačního rámce.

B) Kategorie rizik

Rizikem se rozumí nejistota, zda dojde k určité události, která bude mít v případě realizace negativní vliv na pozici žadatele. Velikost konkrétního rizika je možné specifikovat z hlediska pravděpodobnosti jeho výskytu a z hlediska významnosti jeho dopadů na finanční pozici žadatele. Finanční pozici žadatele se v kontextu ekonomické regulace monopolních činností rozumí míra dosažení návratnosti investovaného kapitálu při zajištění přiměřené míry výnosnosti. ERÚ preferuje analýzy rizik obsahující monetizaci rizika, spočívající ve vynásobení ukazatele finančního dopadu (významnosti) ukazatelem pravděpodobnosti výskytu. V případě, že není takováto precizní kvantifikace možná, což je nutné důvěryhodně doložit, je žadatel povinen předložit kvalitativní analýzu rizik, která slovně popíše a zdůvodní předpokládaný význam a pravděpodobnost rizika.

V souladu s doporučením ACER jsou přípustná rizika rozdělena do následujících kategorií:

a) Riziko překročení povolených nákladů
Spočívá v tom, že při plánování, povolování, výstavbě, provozování anebo údržbě budou skutečné náklady vyšší než původně předpokládané a případně schválené regulátorem.
b) Riziko nedodržení časového harmonogramu
Spočívá v tom, že plánování, povolování a výstavba projektu budou trvat déle, než bylo předpokládáno. To může vyústit v to, že žadateli budou náklady prostřednictvím tarifů kompenzovány později, než původně očekával, což může například zvýšit finanční náklady.

ENERGETICKÝ REGULAČNÍ ÚŘAD

c) Riziko uvízlých nákladů

Zahrnuje též objemové riziko a spočívá v tom, že poptávka po kapacitě projektu PCI nepředvídaně poklesne pod plánovanou úroveň, což se může projevit ve snížení příjmu.

d) Rizika spojená s uznáváním účelnosti vynaložených nákladů

Spočívají v tom, že regulátor z různých důvodů neuzná vzniklé náklady.

e) Riziko nedostatku likvidity

Spočívá v tom, že žadatel nebude mít dostatek peněžních prostředků na pokrytí okamžitých výdajů. K tomu může dojít v důsledku nesoudobosti investičních výdajů a povolených výnosů z projektu. Toto riziko je obzvláště vysoké, pokud se jedná o projekt, který je výrazně větší, než je pro daného žadatele běžné (relativně k jeho povoleným výnosům).

Článek 5

Požadované dokumenty

Následující seznam představuje demonstrativní výčet dokumentů, které jsou žadatelé povinni předložit spolu se žádostí o udělení pobídek. ERÚ je považuje za nezbytné minimum potřebné k posouzení rizikovosti projektu, pozitivních dopadů a ke stanovení nejvhodnějšího pobídkového mechanismu. Součástí relevantních dokumentů musí být výpočetní soubory v takové formě, která umožní ověření předložených výsledků, a popis předpokladů, na kterých jsou výpočty založeny. Žadatelé mohou předložit i další dokumentaci dle svého uvážení, je však nezbytné, aby u každého dokumentu stručně zdůvodnili, v čem spatřují jeho přínos pro řízení o udělení pobídek.

- **Analýza nákladů a výnosů** specifická pro daný projekt. Analýza musí obsahovat popis všech předpokladů.
- **Obchodní plán projektu** s analýzou dopadu realizace projektu na finanční situaci žadatele. Obchodní plán musí obsahovat popis analyzovaných scénářů, analýzu budoucích finančních toků a finanční udržitelnosti investice, výpočet základních finančních ukazatelů projektu (tj. čistou současnou hodnotu a vnitřní výnosové procento) a analýzu ziskovosti. Dále musí obsahovat informace o očekávaném způsobu financování projektu, výsledné finanční struktuře žadatele a očekávaném dopadu na průměrné vážené náklady kapitálu.
- **Analýza citlivosti výsledků obchodního plánu**, která bude reflektovat zejména dopady změn v regulačním rámci, změn v objemu přepravy/přenosu, změn na trhu spočívajících především ve změně velkoobchodních cen elektřiny/plynu, nenaplnění časového harmonogramu projektu a odchýlení od plánovaných investičních a provozních nákladů.
- **Analýza rizik**, která popíše rizika hrozící projektu nebo předkladateli projektu v důsledku výstavby projektu hrozí a vyčíslí pravděpodobnost jejich výskytu a význam jejich dopadů na komerční životaschopnost projektu. Analýza rizik musí dále obsahovat zhodnocení, zda je možné tato rizika řídit (tj. snížit jejich pravděpodobnost nebo význam) za pomoci finančních či pojišťovacích produktů nebo jiných nástrojů a opatření, a odhad nákladů takových opatření.
- **Podrobný technický popis a specifikaci projektu.**
- **Návrh na pobídkový mechanismus** s odůvodněním, jak konkrétní pobídky sníží identifikovaná rizika a usnadní realizaci projektu.
- U plynárenských projektů PCI **posouzení tržní poptávky**, pokud již bylo provedeno.

Článek 6

Výhrada

Tato metodika vychází z doporučení Agentury pro spolupráci energetických regulátorů (dále též ACER) č. 03/2014 ohledně pobídek pro projekty společného zájmu a společné metodologie vyhodnocování rizika.³ ERÚ upozorňuje, že metodika může být průběžně pozměňována, a to zejména na základě zkušeností získaných při rozhodování o přiznání pobídek a v případě úpravy doporučení ACER.

³ http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Recommendations/ACER%20Recommendation%2003-2014.pdf.