

Agnieszka Dobroczyńska

Urząd Regulacji Energetyki

INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA WSPÓLNEGO RYNKU ENERGII VS UGW I RESZTA UNIJNEJ GOSPODARKI

1. Wstęp

Niezawodność dostaw energii w cenach do zaakceptowania zarówno przez firmy, jak i przez gospodarstwa domowe, jest istotnym czynnikiem konkurencyjności i trwałego rozwoju unijnej Europy [*Postępy w tworzeniu...* 2008, s. 2]. Jednakże ilościowy wpływ cen na wzrost ekonomiczny nie jest jednakowy w poszczególnych państwach członkowskich: wyraźnie słabszy jest w najwyżej rozwiniętych, w pierwszej kolejności dotyczy to UGW, ale i Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji. Mimo to kraje te są liderami w traktowaniu energetyki jako priorytetowego obszaru polityki wspólnotowej. Środkiem, najogólniej rzecz ujmując, jest rynkowa transformacja energetyki i dopuszczenie konkurencji (sprzyjać temu miała demonopolizacja i prywatyzacja), a szerzej sprawę ujmując, potrzebna była poważna zmiana paradygmatu konstytuującego rynek energii i paliw, a w ślad za tym przebudowa otoczenia instytucjonalnego energetyki. Mimo wieloletnich starań efekty dalekie są od pożądanych. Stąd intensywne poszukiwania nowych aplikacyjnych rozwiązań, niezbędnych do sfinalizowania wspólnego rynku energii elektrycznej i gazu, bez którego nie będzie pełnego wewnętrznego rynku towarów i usług. Jaki to w sobie kryje potencjał, w symbiozie z jednolitą walutą, dowodzi unia gospodarcza i walutowa [*10 lat istnienia...* 2008]. Korzyści odnoszone przez jej członków winny być dla pozostałych państw członkowskich oczywistą zachętą. Skuteczniej można je pobudzać, wspomagając także zmiany w uwarunkowaniach instytucjonalnych rynku energii.

2. Konkurencyjność UE a wewnętrzny rynek energii

Potwierdzeniem wpływu sfery energii na konkurencyjność gospodarki jest związek między cenami energii a koniunkturą. Osłabienie kondycji ekonomicznej w ostatnich czterech latach w Europie w dużym stopniu ma w tym swoje źródło. Składają się na to przede wszystkim wysokie ceny ropy (od połowy lat 80. wahały się w przedzia-

le 10-25 dolarów za baryłkę, a potem rosły gwałtownie od stycznia 2004 r. do połowy 2008 r. [*Key World...* 2008, s. 40]. Uważa się, że obecny ich wzrost ma inny charakter niż w przeszłości, kiedy był powodowany podażą i był krótkotrwały – jest trwały i został spowodowany szybko rosnącym światowym popytem (*gros* przypada na Chiny i Indie, lecz również na Stany Zjednoczone). Istotnym czynnikiem, wykorzystywanym do gry spekulacyjnej, są również pogłębiające się obawy o dostateczną wysokość zasobów w przyszłości, przy rosnących kosztach poszukiwania i wydobywania ropy. (W sektorze naftowym potrzebne są ogromne inwestycje, aby podnieść zdolności produkcyjne i przetwórcze w celu sprostania zwiększonemu zapotrzebowaniu). Potwierdzeniem tego jest obecnie, na jesieni 2008 r., prawie 50-procentowa obniżka cen. Mimo tych poważnych fluktuacji niewątpliwie cenowy trend długookresowy jest rosnący, niewiadomą jest skala, głębokość odchyłeń i interwały.

Poza bezpośrednim wpływem cen ropy na stan koniunktury, ich konkurencyjność odzwierciedla się w cenach gazu ziemnego. Dodatkowo poziom i zmiany cen gazu w czasie są pochodną charakteru rynku – mniej lub bardziej zmonopolizowanego – oraz stopnia uzależnienia od importu. Generalnie, poza Wielką Brytanią, trend był podobny: ceny gazu zaczęły gwałtownie rosnać od 2005 r. [*Postępy w tworzeniu...* 2008, aneks, s. 25-27]. Natomiast ceny energii elektrycznej w państwach starej UE, które szybciej zaczęły się otwierać na konkurencję, do przełomu lat 2004 i 2005 wykazywały pewien spadek, a następnie stabilność. Dwa ostatnie lata to jednak znowu ich szybki wzrost [*Postępy w tworzeniu...* 2008, aneks, s. 22-25], zachowanie się cen nośników energii pierwotnej musiało się bowiem przełożyć i na energię elektryczną. Dodatkową okolicznością zwiększającą ceny wszystkich mediów jest wpływ kosztownych nowych technologii oraz koszty ochrony środowiska, przy czym nie ma na razie miarodajnych, sumarycznych opracowań, które by to wyliczały. Może się okazać, że saldo rachunku kosztów i korzyści nie będzie tak ujemne, jak się powszechnie wydaje i co z taką determinacją propaguje energetyka konwencjonalna.

Powyżej zarysowane tendencje cenowe wpływają na stan unijnej gospodarki, na jej niepełne wykorzystanie potencjału rozwojowego: zmniejsza się dynamika wzrostu PKB, inwestycji i zatrudnienia oraz zwiększa presja inflacyjna i stóp procentowych. Dostrzega się społeczne skutki wyższych cen mieszkań, ogrzewania i transportu, a także coraz trudniejszą sytuację MŚP na rynku kredytowym. Stąd pojawiające się apele do państw członkowskich o zastosowanie odpowiednich środków gwarantujących przystępność cenową i dostęp do energii pomimo wzrostu cen ropy naftowej. Obecny ich spadek nie ma odzwierciedlenia w cenach gazu i energii elektrycznej, a sytuacja ekonomiczna w starej Unii, a głównie w jej czołówce, w związku z kryzysem na rynkach finansowych nie jest najlepsza.

Istotna ciągle wrażliwość unijnej gospodarki na energię, mimo zmniejszającej się wyraźnie jej energochłonności ogółem (szczególnie jej wysokorozwiniętego jądra¹),

¹ Od 1971 r. do 2005 r. średnia energochłonność 25 państw UE zmniejszyła się ok. 40% [*Zrób więcej...* 2005].

wynika m.in. z „substituowania” energii ogółem przez energię elektryczną (przede wszystkim jest to atrybut liderów UGW: Francji, Niemiec, Włoch, Hiszpanii oraz Wielkiej Brytanii, Szwecji i Danii), rosnącego importu ropy (poważny wzrost zagrożeń ciągłości i bezpieczeństwa dostaw) oraz... niezadowolającego postępu w realizacji wewnętrznego rynku energii. Ten stan rzeczy spowodował wyraźny wzrost aktywności organów UE na rzecz nie tylko formułowania założeń i wytyczania celów wspólnotowej polityki energetycznej² – co było dotychczasową praktyką, ale także wpływania na wzrost zaangażowania państw członkowskich w jej urzeczywistnienie³ dzięki m.in. zmianom instytucjonalnym służącym zwiększaniu skuteczności regulacyjnej⁴. Ten obecny etap poprzedzony był wieloletnimi doświadczeniami w regulowaniu energetyki [*Energetyka w Unii...* 2003].

3. Logika zmian instytucjonalnych

Ewolucja funkcji i formy organów regulacyjnych. Transformacja energetycznego monopolu naturalnego⁵ w zorientowany rynkowo potrzebowała wyspecjalizowanej regulacji, której fundamentem prawnym dla określenia celów, instytucji i narzędzi są dyrektywy energetyczne⁶, a ich krajowymi odpowiednikami specjalne ustawy stanowiące tzw. prawo energetyczne. Oznaczało to realizację nowych zadań, nie wykonywanych przedtem w wymaganym kształcie przez istniejące instytucje, i wymagało ustanowienia w ramach aparatu władzy lub administracji państwowej autonomicznej instytucji, tzw. regulatora, który ma zadanie substytuowanie rynku, i to rynku konkurencyjnego, w jego funkcji równoważenia interesów odbiorców i sprzedawców energii [Dobroczyńska, Juchniewicz, Zaleski 2002]. Procesowi temu towa-

² 8.03.2006 r. Komisja opublikowała Zieloną Księgę w sprawie europejskiej polityki energetycznej i po jej dyskusji 10.01.2007 r. przedstawiono zwarty pakiet polityczno-ekonomiczno-techniczny w celu stworzenia spójnej polityki łączącej konkurencyjność, trwałość i bezpieczeństwo dostaw energii.

³ Poważnym utrudnieniem na drodze do jednolitego rynku energii okazało się bowiem dziedzictwo narodowych praktyk energetycznych – wynikające ze stosowanej w praktyce krajów Wspólnoty zasady subsydiarności – i resentymenty „gospodarczego patriotyzmu”.

⁴ Od września 2007 r. przygotowywane są nowe ramy prawne (więcej na ten temat w dalszej części artykułu).

⁵ Wszędzie tam, gdzie dostawa energii wymagała stosownej infrastruktury technicznej (najczęściej w postaci sieci przesyłowych), rozwijano ją w ramach jednego przedsiębiorstwa. Następnie, aż do pełnego jej obciążenia, możliwe było dowolne zwiększanie świadczeń przy nieznacznym tylko wzroście kosztów. Świadomie, z uwagi na efekt skali, rezygnowano z konkurencji. Wydawało się przez wiele lat, iż ta praktyka ma obiektywny charakter, a więc jest czymś zupełnie naturalnym. Usprawiedliwiało to brak konkurencji w energetyce i rodziło wiele negatywnych konsekwencji, m.in. brak skutecznego mechanizmu efektywnej alokacji kapitału i pracy i arbitralne stanowienia cen.

⁶ Pierwszymi całościowymi były: Dyrektywa 96/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej dotycząca jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej i Dyrektywa 98/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej dotycząca jednolitych zasad wewnętrznego rynku gazu ziemnego. Zmieniły one dwie dyrektywy z początku lat 90., dotyczące przesyłu energii elektrycznej przez sieci i gazu ziemnego przez sieci. Ustanowiły generalne ramy i wprowadziły zasady konkurencji na rynku energii.

rzyszy na ogół wzmacnianie instytucji antymonopolowych i to zarówno w obszarze władzy wykonawczej, jak i sądowniczej.

Państwa członkowskie, podejmując decyzję o wyłonieniu organu regulacyjnego, muszą przede wszystkim rozstrzygnąć o jego usytuowaniu w strukturze instytucjonalnej państwa⁷. Proces ten jest złożony i wymaga analizy różnorodnych aspektów oraz dokonania wielu wyborów, począwszy od odpowiedzi na pytanie, po co i w jaki sposób ma być powołany regulator, poprzez definiowanie kompetencji, kończąc na określeniu, w jakie narzędzia zostanie wyposażony [*Trends in the Management...* 2002]⁸. Ponieważ stanem, który ma podlegać zmianie, jest rynek zmonopolizowany, to regulator *de facto* reprezentuje interesy strony słabszej, czyli odbiorców. Podstawowy imperatyw działania regulatora stanowi jednak, najkrócej to ujmując, ukierunkowywanie przedsiębiorstw energetycznych na wzrost efektywności gospodarowania. To uruchomiło proces odchodzenia od tradycyjnej formuły działania sektora energetycznego – opartej na monopolu oraz często wspieranej własnością publiczną – i zapoczątkowało liberalizację warunków działalności, sprzyjającą rozwojowi konkurencji⁹. Jest to ogromnie trudne wyzwanie, nieskuteczność w pobudzaniu konkurencji może bowiem zrodzić chaos i w konsekwencji doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego.

Proces zmian instytucjonalnych wiązał się z koniecznością uwzględniania krajowych specyfik (np. struktury energetyki, ustroju prawno-administracyjnego itp.) i skutkowało różnym podziałem funkcji i zakresów odpowiedzialności pomiędzy istniejące i tworzone organy¹⁰. Wszystko to powoduje dużą złożoność wzajemnych relacji, a całość stanowi system regulacji. Jednocześnie w poszczególnych państwach członkowskich UE obserwuje się różnorodność jego funkcjonowania [*Energetyka w Unii...* 2003, r. 4]. Efektem działania systemu w każdym jednak przypadku jest transformacja rynkowa energetyki. Do 2004 r. wszystkie państwa członkowskie posiadały stosowne organy regulacyjne, w dalszym ciągu jednak o zróżnicowanych

⁷ Impulsem stanowienia organów regulacyjnych w państwach członkowskich, było zamieszczenie w pierwszej dyrektywie elektroenergetycznej (1996 r.) obowiązku wyznaczenia władz odpowiedzialnych za rozstrzygnięcie sporów pomiędzy odbiorcami i sprzedawcami energii, posiadających jednocześnie prawo dostępu do sprawozdań finansowych przedsiębiorstw. Stopniowo zakres kompetencji regulatorów był coraz większy.

⁸ Na przykład zdefiniowanie celu w obszarze misji regulacyjnej oznacza na ogół wybór relacji pomiędzy ochroną odbiorcy, ochroną inwestora i efektywnością ekonomiczną. Niezmiernie trudnym problemem jest określenie w tej relacji równowagi, a tym samym dochowania bezpieczeństwa energetycznego, co przesądza o skuteczności całego systemu. Podstawowym tego warunkiem jest z kolei zapewnienie niezależności regulatora (w grę wchodzi takie instrumenty, jak kadencyjność, nielączenie funkcji regulatora z pracą w regulowanych przedsiębiorstwach, stałe, niezależne finansowanie działalności instytucji regulacyjnej itd.).

⁹ Kreowanie konkurencyjnego rynku nie może jednak naruszać obowiązków przedsiębiorstwa wynikających ze statusu służby publicznej, dlatego dyrektywy dopuszczają nałożenie na firmę energetyczną szczególnych obowiązków.

¹⁰ Zazwyczaj brano pod uwagę trzy możliwości: powołanie nowej instytucji, czyli regulatora, ministra tzw. liniowego, który może działać pod różnymi nazwami, ale zawsze ponosi odpowiedzialność za politykę energetyczną państwa i organ do spraw konkurencji.

kompetencjach¹¹. Zróznicowane były także zakresy rynkowej transformacji i stan konkurencji na rynkach krajowych. Niezmiennie natomiast było daleko do jednolitego, konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i gazu.

Regulacja paneuropejska. Doświadczenia państw członkowskich UE w poddawaniu energetyki regulom rynkowym pokazują korelację między postępem liberalizacji rynków krajowych a stosowanymi regulacjami. Jednocześnie okazało się, że dążenie do pełnej integracji rynków energii nie jest możliwe tylko przez poszczególne państwo, potrzebne było wspomaganie instytucji unijnych. Są to zarówno przedsięwzięcia branżowe¹², jak i aktywność organów struktury unijnej, ale przede wszystkim nie do przecenienia jest rola Komisji Europejskiej¹³. To na niej spoczywa rola koordynatora działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Komisja – pełniąca *de facto* funkcję regulatora – jest zwykle wykonawcą idei Rady, aczkolwiek to przekładanie idei na język prawa i późniejsze jego egzekwowanie stanowi o kluczowej pozycji tego organu. Dyrektywy energetyczne „drugiej generacji” z 2003 r. nałożyły na Komisję szereg swoistych obowiązków, co w połączeniu z uprawnieniami Komisji wynikającymi z traktatów założycielskich doprowadziło do funkcjonowania tego organu w ramach jednolitego rynku energii elektrycznej i gazu jako regulatora posiadającego również funkcje kontrolno-analityczne. Przyznanie Komisji tych uprawnień okazało się konieczne, ponieważ nie tylko same przedsiębiorstwa energetyczne dążą do zachowania *status quo*, problemy z implementacją dyrektyw występują również po stronie organów państw członkowskich. Powodem tego jest m.in. to, że dyrektywy, zgodnie z zasadą subsydiarności, pozostawiły wiele szczegółowych kwestii o charakterze wykonawczym i technicznym do interpretacji państwom członkowskim. Powoduje to zawsze wiele trudności, szczególnie jeżeli się to wiąże z przypisaniem krajowym instytucjom regulacyjnym zróznicowanych zakresów kompetencyjnych. Wszystko to zwiększało ryzyko fragmentaryzacji i wyłonienia się nie jednego, lecz kilkunastu rynków energii. Aby oddalić to niebezpieczeństwo, Komisja dążyła do efektywnej współpracy między państwami członkowskimi i wspomnianymi wyżej organizacjami¹⁴. Dążenie to przyjęło na tyle konkretną formę, że

¹¹ Dyrektywy: 2003/54/ WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE dotycząca jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej (Dz.U.L 176 z 15.07.2003, s. 37) i 2003/55/ WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE dotycząca jednolitych zasad wewnętrznego rynku gazu ziemnego (Dz.U.L 176 z 15.07.2003, s. 57) nałożyły taki obowiązek, sformułowały pewne powinności, nie mogą jednak uwzględnić różnorodnych krajowych kontekstów.

¹² Na przykład stowarzyszenie regulatorów Rada Europejskich Regulatorów Energii (CEER), energetyków (Eurelectric, UCTE) itd.

¹³ Szczególnie od kiedy Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w art. 3(1)(u) włączył do wspólnych polityk wspólnotowych energetykę.

¹⁴ Dowodzi tego powstanie wielu nieformalnych płaszczyzn dialogu pomiędzy Komisją a uczestnikami procesu liberalizacji: regulatorami krajowymi, operatorami sieci, firmami energetycznymi i ich organizacjami (CEER, fora Florenckie i Madryckie, od 2005 r. Forum Amsterdamskie i in.). Oznaczało to również konieczność współdziałania w procesie regulacji wewnątrz Komisji. Oprócz dyrektoriatu ds. energii i transportu, zagadnieniami rynku energii zajmują się również dyrektoriaty ds. podatków oraz ds. konkurencji.

zaczęto określać stosowaną przez Komisję Europejską metodę koordynacji procesu liberalizacji rynku energii jako **regulację przez współpracę** [Cameron 2002, s. 53]. Komisja traktowała ją jako ważne narzędzie polityki energetycznej, ułatwiające pokonywanie wielu barier i zbliżające do wewnętrznego rynku energii. Niemniej jednak po pewnym czasie część tej współpracy sformalizowano. Decyzją Komisji powołano Grupę Regulatorów Europejskich dla Energii Elektrycznej i Gazu (ERGEG)¹⁵, której zadaniem jest doradztwo i pomoc KE w tworzeniu i umacnianiu wewnętrznego rynku energii. ERGEG znacząco przyczynił się do stworzenia praktycznych rozwiązań proceduralno-narzędziowych, ułatwiających harmonizację krajowych praktyk regulacyjnych¹⁶. Upřednie formy współpracy i wymiany poglądów, choć wciąż były ważne, zmieniły charakter. Przeszły być płaszczyzną negocjowania rozwiązań systemowych z przedstawicielami wszystkich uczestników rynku (rządy państw członkowskich, organizacje branżowe i konsumenckie), a stały się formą konsultacji projektów rozwiązań przygotowanych przez Komisję przy współpracy regulatorów narodowych w ramach ERGEG. Nastąpiło przeniesienie punktu ciężkości i odpowiedzialności za wypracowywanie i wdrażanie rozwiązań systemowych na Komisję Europejską jako organ z inicjatywą legislacyjną oraz na regulatorów narodowych. KE podejmuje szereg różnych działań aplikacyjnych związanych ze stosowaniem całego spektrum narzędzi polityki gospodarczej. Wśród tych działań na szczególną uwagę zasługuje przyspieszenie zmian systemowych, umożliwiających stopniowe ujednocianie rozwiązań, a zwłaszcza dążenie do zwiększenia roli ERGEG, co ma służyć podkreśleniu roli organów regulacyjnych w tym procesie.

Jedną z silnych dominant kształtowania się europejskiego rynku energii jest kwestia bezpieczeństwa i ciągłości dostaw energii. To powoduje konieczność objęcia współpracą energetyczną także państw nie wchodzących w skład UE, m.in. w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego czy Karty Energetycznej oraz takich międzynarodowych organizacji, jak OECD i IEA (ich analizy i raporty mają również regulacyjne konsekwencje).

W tym miejscu należałoby postawić pytanie, czy wszystkie wymienione instytucje (formalne i pozaurzędowe przedsięwzięcia, porozumienia i organizacje) można potraktować jako swoisty „paneuropejski system regulacji”? [Dobroczyńska, Juchniewicz 2004]. Niewątpliwie był to załazek, jak się to dzisiaj okazuje, dużo bardziej sformalizowanej instytucji. Ze względu na ogromne znaczenie z jednej strony i złożoność materii regulacyjnej z drugiej nie można było na takiej formie poprzestać; dokończenie procesu tworzenia jednolitego rynku energii wymagało innych rozwiązań.

¹⁵ Commission Decision of 11 November 2003 on establishing the European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG L 296/34 Official Journal of the European Union (2003/796/EC).

¹⁶ Odbывало się to w drodze ustalania wytycznych i tworzenia zasad dobrych praktyk, w ciągu 5 lat przygotowano 22 dokumenty, np. Obstacles to supplier switching in the electricity retail market. Guidelines of Good Practice and Status Review. E08-RMF-06-03, 10 kwiecień 2008 r.

4. Rok 2008 i perspektywy

Wspólny rynek unijny nie zaistnieje, dopóki nie będzie wspólnego rynku energii. Blisko dwudziestoletni proces ciągle daleki jest od pożądanego finału. Stąd intensywne poszukiwania kolejnych rozwiązań regulacyjnych, adekwatnych do nowych warunkowań (2007/2008 r.), będących ciągle barierami zaistnienia efektywnego rynku energii elektrycznej i gazu [*Perspektywy rynku wewnętrznego...* 2007, s. 3]. Rezultat tego ujęty jest w tzw. trzeci pakiet legislacji energetycznych¹⁷, w których na uwagę – ze względu na temat artykułu – zasługują dwie sprawy¹⁸: harmonizacja zasad i narzędzi funkcjonowania krajowych organów regulacyjnych oraz powołanie Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (AWORE) – instytucji mającej mieć szereg uprawnień bezpośrednich:

- **Poziom krajowy:** prawie pięć lat funkcjonowania organów regulacji potwierdziło ich nieodzowność w transformowaniu rynkowym energetyki i jednocześnie wykazało, że ich różne kompetencje nie ułatwiają połączeń krajowych systemów (elektroenergetycznych i gazowych) stosownej współpracy transgranicznej, mimo bezpośrednich kontaktów i pracy w ramach CEER i ERGEG. Dlatego konieczne jest zwiększenie skuteczności regulatora wobec firm działających w jego domenie – czyli np. wzmocnienie jego pozycji i zapewnienie niezależności od interesów firm sektora i bieżących instrukcji władzy publicznej (kadencyjność i stosowne budżetowanie) – oraz harmonizacja zasad powoływania krajowych organów regulacji oraz ich kompetencji, aby zapewnić efektywną współpracę regulatorów w ramach AWORE.
- **Poziom unijny:** dobrowolna współpraca między krajowymi organami regulacyjnymi (ORE) w ramach ERGEG wniosła pozytywny wkład w tworzenie warunków korzystnych dla rozwoju wewnętrznego rynku energii. Potrzebne są jednak inne ramy instytucjonalne, aby stała się dużo bardziej skuteczna. Zatem z miękkiego ujęcia doradztwa zaproponowano przejście do współdziałania w ramach formalnej struktury wspólnotowej, mającej jasne kompetencje i uprawnienia do przyjmowania, w określonych przypadkach, indywidualnych decyzji regulacyjnych. W ten sposób przewiduje się powołanie Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (AWORE) [Wniosek Rady... 2008]. Agencja ma zapewnić właściwą koordynację funkcji regulacyjnych spełnianych przez ORE

¹⁷ Jest to pięć aktów: dwa dotyczą zmiany dyrektyw energetycznych z 2003 r., dwa – zmiany towarzyszących im rozporządzeń w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany: energii elektrycznej oraz oddzielnie gazu ziemnego; nowością jest projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki. Propozycje w październiku 2008 r. miały uzgodnione teksty i czekały na ostateczną polityczną aprobatę.

¹⁸ Są jeszcze bardzo istotne: efektywne wydzielenie operatorów systemów przesyłowych (OSP), współpraca operatorów systemów przesyłowych (*unbundling*), poprawa funkcjonowania rynku energii elektrycznej itd.

zgodnie z literą i duchem dyrektyw energetycznych oraz w miarę potrzeby ich dopełniania na szczeblu wspólnotowym. Dlatego AWORE musi mieć gwarantowaną niezależność, jasne kompetencje regulacyjne i stosowne możliwości techniczne. Podstawowym polem działania AWORE będzie „styk” krajowych systemów przesyłu (połączenia transgraniczne) energii elektrycznej, gazu: jego aspekty techniczne i handlowe, współpraca między ich operatorami¹⁹, rozwój infrastruktury, aby te procesy odbywały się sprawnie, przejrzysto, z korzyścią dla stanu rynku.

Nowa instytucja wydaje się być szczególnie potrzebna ze względu na narodowe interesy i obawy o bezpieczeństwo energetyczne, często dalekie od racjonalności ekonomicznej (utrudniające m.in. łączenie krajowych systemów przesyłu i dystrybucji energii), co przy rosnących cenach energii – nawet biorąc pod uwagę fluktuacje cen ropy naftowej od lata 2008 r. – jest bardziej wyraźne.

5. Zakończenie

Logika regulacji energetyki jako substytutu konkurencji oznaczała następujący kierunek zmian: od szerokiego, ale często formalnego władztwa (np. koncesje) do ograniczonego *stricte* zakresem spraw związanych ze świadczeniem usług przesyłowych i dystrybucyjnych (w tym ochrona odbiorcy). Droga wdrażania rynku energii oznacza coraz powszechniejsze stosowanie rynkowych kategorii i mechanizmów w odniesieniu do wyodrębnionej części gospodarki energetycznej, intensywne początkowe stosowanie narzędzi regulacji ewoluujących od działań reglamentacyjno-nakazowych adresowanych indywidualnie ku coraz subtelniejszym normom o powszechnym zasięgu, z reguły o perswazyjno-sugerującym charakterze (np. kodeksy dobrych praktyk) z jednoczesnym pozostawieniem możliwości wykorzystania narzędzi bezpośrednich w sytuacjach prawnie zdefiniowanych. Zatem, choć zabrzmi to nieco paradoksalnie, regulowany rynek energii tworzy podwaliny dla rynku konkurencyjnego. Przy tym nie można zapominać, że rynek, w tym konkurencyjny rynek energii, nie jest i nie będzie w pełni autonomiczny. Dlatego przyszłość funkcjonowania energetyki to pewna symbioza nieodzownej zawsze, ale malejącej regulacji wertykalnej państwa i poważnie zyskującej na znaczeniu regulacji rynkowej. Do pewnego stopnia tak się dzieje. Jednocześnie, aby przezwyciężyć opór materii i wdrożyć fundamentalne swobody temu służące, potrzebni są realnie niezależni, neutralni wobec innych uczestników rynku operatorzy sieci (OSP). Do tego potrzebny jest właścicielski *unbundling* i zasady handlu transgranicznego. W tym celu powołuje się nową instytucję: AWORE. Jest ona przykładem zwiększenia zakresu regulacji (w głąb) przy mniejszym polu, co zarazem oznaczało będzie pewne ograniczenie auto-

¹⁹ Łącznie z zadaniami europejskiej sieci operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej (ENTSO e.e.) i europejskiej sieci operatorów systemów przesyłowych gazu (ENTSO gaz).

nomii ORE²⁰. Nie powinno to jednak dziwić, logika zmian instytucjonalnych w całej Unii: wyodrębnienie UGW i pogłębianie w jej ramach, znacznie silniejsze niż w reszcie UE, spistości ekonomiczno-politycznej z jednoczesną rezygnacją z wielu atrybutów suwerenności tak właśnie się realizuje. Biorąc pod uwagę, że unia gospodarczo-walutowa jest bardziej zdeterminowana (od początku, a szczególnie w dobie finansowych i wytwórczych załamań) w dokończeniu reform strukturalnych i integracji wszystkich rynków – produktowych i usług – to jej zależy bardziej na szybkim zakończeniu procesu budowy jednolitego rynku energii, aczkolwiek jej poszczególni członkowie nie mają jednakowych interesów energetycznych [Roller, Delgado, Friederiszick 2007]. Niemniej jednak, *per saldo*, korzystnie to wpłynie na poziom konkurencyjności UGW, a tym samym całej UE. Paradoksalnie kraje, dla których cena energii coraz więcej będzie znaczyła z powodu chociażby różnic w efektywności produkcji i konsumpcji energii – i dla gospodarstw domowych (poziom życia), i dla przedsiębiorców (poziom konkurencyjności), zdają się być obojętne wobec potrzeb zwiększania racjonalności ekonomicznej. Bezpieczeństwo ponad wszystko, nieważne, że wirtualne, skoro nie buduje się połączeń integrujących polski system energetyczny z unijnym, który jako jedyny może nas chronić za rozsądną cenę.

Literatura

- 10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej – sukcesy i wyzwania*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego – Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego, Bruksela 7.05. 2008 r., KOM(2008)238 wersja ostateczna, {SEK(2008)553}, Monitor Europejski nr 49, UKIE, Warszawa 2008.
- Cameron P., *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, Oxford University Press 2002.
- Dobroczyńska A., Janiszewska Z., *Od krajowego regulatora energetyki do paneuropejskiego*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 1/2004.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L. *Energetyka polska – kontekst europejski*, [w:] *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, red. M. Klamut, E. Pancer-Cybulska, AE, Wrocław 2006.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski. B., *Regulacja energetyki w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
- Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, red. A. Dobroczyńska, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Biblioteka Regulatora, Warszawa 2003.
- Energy Sector Inquiry*, SEC(2006) 1724, DG Competition, Brussels 10.01.2007.
- Key World Energy Statistics*, IEA 2008.
- Ocena ERGEG-u postępów w tworzeniu europejskiego rynku energii 2006*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 1/2007.
- Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, KOM(2006)841 wersja ostateczna, Bruksela, 10.01.2007.

²⁰ Mimo wielu zabezpieczeń, jakie się pojawiły w ostatecznej wersji rozporządzenia.

- Polityka energetyczna*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, COM(2007) 1.10.2007 r.
- Postępy w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej*, Sprawozdanie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, {SEK(2008)460}, KOM (2008) 192, wersja ostateczna wraz z aneksem technicznym, Bruksela 15.04.2008.
- Roller L.H., Delgado J., Friederiszick H.W., *Energy: Choice for Europe*, ESMT, preliminary version, Bruegel, Blueprint Series, 2007.
- Stan konkurencji na rynku energii elektrycznej i gazu: raporty porównawcze Komisji Europejskiej*, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Biblioteka Regulatora, Warszawa 2006.
- Trends in the Management of Regulation: A Comparison of Energy Regulators in OECD Member Countries*, Carlos Ocana and Energy Diversification Division of the IEA, 2002.
- Wniosek Rady Unii Europejskiej dot. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Bruksela 15.10.2008 r. (14142/08).
- Zrób więcej za mniej. Zielona Księga w sprawie racjonalizacji zużycia energii*, Urząd Oficjalnych Publikacji WE, 2005.

INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF SINGLE ENERGY MARKET VERSUS ECONOMIC AND MONETARY UNION AND EU ECONOMY

Summary

From the standpoint of EU competitive edge and sustainable development, the reliability of energy supplies at prices acceptable for businesses and households alike plays a vital role. Its quantitative impact on economic growth is not identical across member states: it is much less significant in the most developed countries, first of all within the Economic and Monetary Union, but also in Great Britain, Denmark, and Sweden. Nevertheless, those countries are leaders in market transformation of power industry, which required deep restructuring of institutional environment. Despite many years of efforts, however, the results are much below expectations. That explains intensive search for new application-based solutions needed for the ultimate finalization of single electricity and gas market, without which the internal market of goods and services will not be complete. The potential it carries – together with single currency – was demonstrated during the ten years of existence of the Economic and Monetary Union. Benefits enjoyed by its members should be an obvious incentive for other member states. One way to reinforce those incentives – by means of the so-called third legislative package – is to support the changes in the functioning of national regulatory bodies and the establishment of an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER).