

Monika Gawlik

Urząd Regulacji Energetyki

RYNEK ENERGII W UNII GOSPODARCZEJ

1. Wstęp

Polityka energetyczna, choć była już wielokrotnie tematem wspólnotowych uzgodnień, teraz musi się stać kwestią priorytetową. Państwa członkowskie Unii Europejskiej stoją obecnie w obliczu wyzwań związanych ze wzrostem cen surowców energetycznych, koniecznością zapobiegania zmianom klimatycznym, a także uniezależnieniem się od zewnętrznych źródeł dostaw. Ograniczone zasoby własnych surowców i rosnące zapotrzebowanie na energię wymagają koordynacji rozwiązań nie tylko w skali lokalnej, ale także na szczeblu europejskim.

2. Zarys historyczny tworzenia wspólnej polityki energetycznej

Początki polityki energetycznej Unii Europejskiej sięgają traktatów założycielskich. Od 1951 r. sektor węglowy ówczesnych państw członkowskich podlegał kontroli Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, natomiast od 1958 r. przemysł atomowy był koordynowany przez Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Do pierwszego kryzysu naftowego¹ w 1973 r. kraje członkowskie nie widziały potrzeby tworzenia wspólnej polityki energetycznej. Gwałtowne podniesienie cen ropy naftowej przez państwa OPEC było dla Europy całkowitym zaskoczeniem i istotną przesłanką do rozpoczęcia prac nad stworzeniem jej ram. W efekcie nastąpiło pewne zbliżenie stanowisk państw europejskich. Trwało ono jednak zbyt krótko, by zaowocować konkretnymi ustaleniami. Przyczyniły się do tego głównie państwa takie, jak Wielka Brytania i Francja, które przedkładały dwustronne negocjacje z dostawcami ropy nad skoordynowaną politykę obejmującą wszystkie kraje wspólnot. Stabilizacja sytuacji po drugim kryzysie naftowym (z 1979 r.) nie wpłynęła mobilizująco na państwa wspólnot [Tatarzyński 2007, s.108-109]. W późniejszych latach okazało się, że

¹ Kryzys został wywołany przez gwałtowny wzrost cen ropy naftowej na rynkach światowych w wyniku embarga państw zrzeszonych w OPEC wobec Stanów Zjednoczonych po wybuchu wojny izraelsko-arabskiej w 1973 r.

integrację europejską łatwiej osiągnąć jest w innych obszarach gospodarki niż energetyka. W zasadzie do połowy lat 80. trudno mówić w Europie o czymś, co mogliśmy nazwać wspólną polityką energetyczną. Wprawdzie Komisja Europejska podejmowała próby zmiany tego stanu rzeczy, jednakże przez lata opór państw członkowskich był zbyt silny. Można powiedzieć, że przez dłuższy czas postanowienia Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) nie znajdowały w energetyce odzwierciedlenia. Z tego powodu zaczęto rozważać wprowadzenie do TWE odrębnego rozdziału dotyczącego wyłącznie energetyki. Dyskusje trwały długo, zarówno wśród państw członkowskich, jak i w samych organach wspólnotowych, a zdania na ten temat były podzielone. Przeciwnicy wprowadzenia takiego rozwiązania argumentowali, że wystarczające są podstawowe zasady traktatu dotyczące konkurencji. Ostatecznie nie wprowadzono do TWE rozdziału dotyczącego energetyki. Możliwość kształtowania przez organy europejskie wspólnego rynku energii pojawiła się dopiero po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE). Zmienił się sposób tworzenia prawa wtórnego, wprowadzono procedurę głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie oraz zwiększono udział w tym procesie Parlamentu Europejskiego. Prace podjęte przez Komisję po wejściu w życie JAE w dniu 1 lipca 1987 r. skutkowały przyjęciem dyrektyw dotyczących elektroenergetyki i gazu [Połatyński 2007]. Pierwszą przyjętą dyrektywą była Dyrektywa Rady 90/377/EWG z dnia 29 czerwca 1990 r., tzw. dyrektywa o przejrzystości cenowej. Nakładała ona na dostawców energii elektrycznej i gazu obowiązek informowania Komisji Europejskiej o cenach dyktowanych przemysłowym użytkownikom końcowym. Kolejny krok na drodze do budowy wspólnego rynku energii stanowiło uchwalenie Dyrektywy 90/547/EWG z 29 października 1990 r., tzw. dyrektywy przesyłowej. Zobowiązywała ona przedsiębiorstwa odpowiedzialne za eksploatację sieci przesyłowych do ich udostępnienia każdemu podmiotowi zamierzającemu przesyłać energię elektryczną z jednego do drugiego państwa członkowskiego. O przełomie w tworzeniu wspólnego rynku energii w Europie można mówić od momentu uchwalenia przez Wspólnotę Europejską Dyrektywy 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej² oraz Dyrektywy 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 roku dotyczącej wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego³. Doświadczenia zdobyte na przestrzeni kolejnych kilku lat w realizacji postanowień dyrektyw 96/92/WE oraz 98/30/WE uświadomiły konieczność przyspieszenia procesu liberalizacji sektorów energii elektrycznej i gazu ziemnego⁴ w państwach Unii Europejskiej. Wymierne korzyści, jakie przyniosły dyrektywy dla tych sektorów, tj. wzrost wydajności i konkurencyjności przedsiębiorstw

² OJ L 027, 30.01.1997 r.

³ OJ L 204, 21.07.1998 r.

⁴ Przed wejściem w życie dyrektyw 96/92/WE i 98/30/WE procesy liberalizacji rynku energii elektrycznej i gazu zostały rozpoczęte w Wielkiej Brytanii.

energetycznych, a dla konsumentów energii znaczne obniżki cen nośników oraz wyższa jakość oferowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne usług, nie przysłoniły problemów związanych z budową wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu. Dyskusja prowadzona m.in. w ramach Forum Florenckiego i Madryckiego pokazała, iż nie rozwiązano do końca m.in. kwestii dostępu strony trzeciej do sieci, taryfikacji i roli w tym procesie organów regulacyjnych, a także różnych poziomów otwarcia rynku energii elektrycznej i gazu w poszczególnych państwach członkowskich [Kozak, Seklecki 2003, s. 35]. Wydarzeniem, które można uznać za nadające tempo liberalizacji europejskich rynków energii, był szczyt Unii Europejskiej w Lizbonie (23-24 marca 2000 r.) Na szczycie tym wraz z przyjęciem ogólnego planu rozwoju konkurencyjności i dynamiki gospodarki UE, mając na celu stworzenie najbardziej prężnie działającej gospodarki na świecie do 2010 roku, zwrócono uwagę na kwestie liberalizacji i integracji rynków energii w UE. Rada Europejska w Lizbonie apelowała do członków i instytucji UE o przyspieszenie prac nad całkowitą liberalizacją rynków energii elektrycznej (i gazu) [Lisbon European Council... 2000]. Rok później Komisja Europejska w dokumencie pt. „Finalizacja wewnętrznego rynku energii” uznała liberalizację rynku energii za zadanie podstawowe dla poprawy konkurencyjności europejskiej gospodarki [Communication from the Commission... 2001]. W grudniu 2001 r. Komisja Europejska opublikowała pierwszy raport porównawczy nt. postępu w liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu. Na szczycie w Barcelonie (grudzień 2002 r.) Rada Europejska zobowiązała Radę UE i Parlament Europejski do jak najszybszego przyjęcia propozycji dotyczących ostatniego etapu otwarcia rynków energii elektrycznej i gazu. Ostatecznie 26 czerwca 2003 r. zostały przyjęte przez Parlament Europejski i Radę UE dwie dyrektywy: w sprawie wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku energii elektrycznej 2003/54/WE uchylająca Dyrektywę 96/92/WE [OJ L 176/37 15.07.2003] oraz w sprawie wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku gazu ziemnego 2003/55/WE uchylająca Dyrektywę 98/30/WE [OJ L 176/57 15.07.2003]. Państwa członkowskie zobowiązały się ostatecznie, że od 1 lipca 2004 r. odbiorcy nie będący gospodarstwami domowymi, a od 1 lipca 2007 r. wszyscy odbiorcy bez wyjątków będą mieć prawo wolnego wyboru sprzedawcy energii elektrycznej i gazu. Etapy liberalizacji przedstawiono w tab.1.

Dyrektywy, zgodnie z terminami w nich określonymi, powinny zostać wdrożone do krajowego porządku prawnego poszczególnych państw członkowskich do 1 lipca 2004 r., jednak wiele państw spóźniło się z realizacją obowiązku wdrożenia dyrektyw. Pod koniec roku 2005 Rada Europejska w Hampton Court⁵ zaapelowała o stworzenie prawdziwej europejskiej polityki energetycznej. W odpowiedzi na ten apel 8 marca 2006 r. Komisja Europejska opublikowała Zieloną Księgę dotyczącą stworzenia wspólnej, spójnej europejskiej polityki energetycznej. Komisja wyróżniła w niej 6 głównych obszarów priorytetowych UE w polityce energetycznej: dokończenie

⁵ Tematem nieformalnego spotkania Rady Europejskiej w Hampton Court była przyszłość Unii Europejskiej jako uczestnika procesu globalizacji.

Tabela 1. Otwarcie rynków energii elektrycznej i gazu

| Dyrektywa 96/92 WE | Dyrektywa 2003/54/WE | Dyrektywa 98/30/WE | Dyrektywa 2003/55/WE |
|---|--|---|--|
| 19.02.1999 r. – 26% 19.02.2000 r. – 33% 19.02.2003 r. – 33% | 1.07.2004 r. – odbiorcy nie będą gospodarstwami domowymi 1.07.2007 r. – wszyscy odbiorcy | 10.08.2000 r. – 20% 10.08.2003 r. – 28% 10.08.2008 r. – 33% | 1.07.2004 r. – odbiorcy nie będą gospodarstwami domowymi 1.07.2007 r. – wszyscy odbiorcy |
| – negocjowany dostęp do systemu – regulowany dostęp do systemu – model jednego nabywcy | – regulowany dostęp do systemu | – negocjowany dostęp do systemu – regulowany dostęp do systemu | – regulowany dostęp do systemu przesyłowego, dystrybucyjnego oraz technicznej sieci gazociągów, – wybór regulowanego lub negocjowanego dostępu do magazynów gazu |

Źródło: [Kozak, Seklecki 2003].

budowy europejskich rynków wewnętrznych energii elektrycznej i gazu, solidarność państw członkowskich, bezpieczeństwo i konkurencyjność zaopatrzenia w energię, zmiany klimatu, innowacje w zakresie technologii energetycznych i spójną zewnętrzną politykę energetyczną.

3. Kierunek działań nakreślony przez Unię Europejską

Po blisko roku międzyrządowych konsultacji w sprawie propozycji zawartych w Zielonej Księdze Komisja ogłosiła kolejne propozycje, przyjmując 10 stycznia 2007 r. „Zintegrowany pakiet działań w obszarze energii i zmian klimatu” na rzecz redukcji poziomu emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego oraz konkurencyjności Unii. Wspólnej polityki energetycznej dotyczy opublikowany komunikat zatytułowany „Europejska polityka energetyczna”, w którym Komisja wypowiedziała się za promowaniem konkurencyjności za pomocą odpowiednich regulacji prawnych oraz za ograniczeniem zależności Unii Europejskiej od importu surowców energetycznych, jak również zobowiązała się do całkowitego uwzględnienia interesu odbiorców. Zobowiązano się także dokończyć budowę wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu oraz spójnej zewnętrznej polityki energetycznej, kładąc nacisk na solidarność wewnętrzną i zewnętrzną między państwami członkowskimi. Natomiast w komunikacie zatytułowanym „Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu” sformułowano ostrzeżenie dotyczące ówczesnego stanu rynku wewnętrznego [Leszczyński 2008].

Działania Unii Europejskiej skupiają się więc w trzech zasadniczych obszarach:

- **Wewnętrzny rynek energii.** Celem tworzenia wewnętrznego rynku energii jest zagwarantowanie odbiorcom energii w UE rzeczywistego wyboru sprzedawcy, a także pobudzenie znacznych inwestycji w obszarze energii. Jednolity rynek spowoduje poprawę konkurencyjności rynków energii, przyczyni się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz zrównoważonego rozwoju sektora. Komunikat w sprawie rynku wewnętrznego potwierdza, że liczne utrudnienia w wolnej konkurencji, w szczególności przeszkody w dostępie do infrastruktury, brak inwestycji w połączenia międzysieciowe i zbyt duża koncentracja na rynku nadal nie pozwoliły na stworzenie prawdziwie konkurencyjnego rynku gazu i energii elektrycznej. Dlatego też niezbędne są dalsze działania na rzecz osiągnięcia tych celów. Konieczne jest również wzmocnienie uprawnień i kompetencji krajowych organów regulacyjnych, a także sformalizowanie współpracy regulatorów krajowych i wzajemnej wymiany doświadczeń.
- **Przyspieszenie procesu przechodzenia na rodzaje energii oparte na technologiach niskoemisyjnych.** Komisja zakłada utrzymanie przez UE pozycji światowego lidera w dziedzinie energii odnawialnej, wytyczając wiążący cel, zgodnie z którym do 2020 r. 20% całkowitego zużycia różnych rodzajów energii pochodziłoby ze źródeł odnawialnych. Duże znaczenie dla obniżenia kosztów czystej energii oraz zapewnienia gospodarce UE roli lidera w gwałtownie powiększającym się sektorze technologii niskoemisyjnych będą miały badania naukowe. Aby umożliwić realizację tych zamierzeń, Komisja proponuje europejski plan strategiczny w dziedzinie technologii energetycznych. W ciągu następnych siedmiu lat Unia Europejska zwiększy także o co najmniej 50% swoje wydatki na badania w dziedzinie energii. Obecnie energia jądrowa stanowi 14% zużycia energii w UE i 30% energii elektrycznej. W swoich propozycjach Komisja podkreśla, że decyzja o korzystaniu bądź rezygnacji z energii jądrowej jest suwerenną sprawą każdego państwa członkowskiego. Zaleca, aby w krajach UE, w których poziom wykorzystania energii jądrowej zmniejsza się, wprowadzać w zastępstwie korzystanie z innych źródeł energii niskoemisyjnej, w przeciwnym razie osiągnięcie celu dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych stanie się jeszcze większym wyzwaniem.
- **Efektywność energetyczna.** Podtrzymamy został cel dotyczący zaoszczędzenia 20% całkowitego zużycia energii pierwotnej do roku 2020. Jeśli to się powiedzie, to do 2020 r. UE będzie zużywała średnio 13% mniej energii niż obecnie, zaoszczędzając każdego roku 100 mld euro i emitując ok. 780 ton CO₂ mniej. Komisja proponuje użytkowanie na większą skalę pojazdów o niższym zużyciu paliwa, wprowadzenie bardziej rygorystycznych standardów i lepszych informacji i oznaczeń na urządzeniach, zwiększenie wydajności energetycznej budynków w UE oraz poprawę wydajności wytwarzania, przesyłania oraz dystrybucji ciepła i energii elektrycznej. Proponuje również nowe porozumienie międzynarodowe w sprawie efektywności energetycznej.

We wrześniu 2007 r. Komisja Europejska, wychodząc naprzeciw słabnącemu tempu jednoczenia i liberalizacji rynków energii w Europie, przyjęła tzw. III pakiet energetyczny, mający na celu dokończenie budowy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego. Proponuje się w nim m.in. zmianę dyrektyw 2003/54/WE i 2003/55/WE dotyczących odpowiednio rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego⁶, oraz wydanie rozporządzenia ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki⁷ [*Sprawozdanie ogólne...* 2008, s. 87-92]⁸.

4. Zakończenie

Działania podejmowane przez Unię Europejską w celu tworzenia wspólnego rynku, choć nie zawsze skuteczne, po wieloletnich staraniach zaowocowały przyjęciem przez Komisję propozycji rozwiązań mających na celu dokończenie budowy rynku energii w Unii Europejskiej. Postępy na drodze do spójnej zewnętrznej polityki energetycznej zostały już poczynione, jednakże konieczne są dalsze, zdecydowane działania. W tym celu proponowane są rozwiązania mające wzmocnić porozumienia międzynarodowe, w tym Traktat Karty Energetycznej⁹, strategię w zakresie zmian klimatu, zwaną układem z Kioto, a także objąć systemem handlu uprawnieniami do emisji partnerów globalnych oraz doprowadzić do dalszego rozszerzenia zakresu umów dwustronnych z krajami trzecimi, tak aby kwestie energetyczne stały się integralną częścią stosunków zewnętrznych UE, zwłaszcza zaś europejskiej polityki sąsiedztwa.

Literatura

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Completing the internal energy market, Brussels, 13.3.2001, <http://www.ukie.gov.pl/sl/Energia/1.pdf>.

Dobroczyńska A., *Pierwszy rok stosowania Dyrektyw 2003/54/WE i 2003/55/WE w ocenie Komisji Europejskiej*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 1/2006.

⁶ COM(2007) 529 (Dz.U. C 4 z 9.1.2008).

⁷ COM(2007) 530 (Dz.U. C 4 z 9.1.2008).

⁸ W dniu 25 stycznia 2008 r. Przewodniczący Komisji Europejskiej przekazał Przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego „Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej – 2007”, które miało na celu kompleksowe przedstawienie aktualnych wydarzeń w Unii oraz uwypuklenie na ich tle głównych kierunków rozwoju. Przyjęte i opublikowane przez Komisję na mocy art. 212 TWE oraz art. 125.

⁹ 17 grudnia 1994 r. sygnatariusze Europejskiej Karty Energetycznej podpisali w Lizbonie Traktat Karty Energetycznej. Traktat – podpisany przez kraje europejskie, kraje byłego ZSRR, Japonię, Australię i niektóre kraje śródziemnomorskie – zawiera kilkanaście załączników, Akt Końcowy Konferencji oraz Protokół Karty Energetycznej o efektywności energetycznej i odnośnych aspektach ochrony środowiska.

- Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, Zielona Księga, 8.03.2006 r.
- Komisja proponuje zintegrowany pakiet działań w obszarze energii i zmian klimatu na rzecz redukcji poziomu emisji w XXI wieku*, Bruksela, 10 stycznia 2007 r. (IP/07/29).
- Kozak M., Seklecki P., *Dyrektywy funkcjonowania rynku energii elektrycznej i gazu w UE*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 5/2003.
- Leszczyński T., *Dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego w Unii Europejskiej*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki nr 4/2008.
- Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 – Presidency Conclusion, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.
- Osiewicz E. (red.), *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Połatyński Ł., *Wspólna europejska polityka energetyczna*, http://eup.wse.krakow.pl/?page_id=217.
- Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej.
- Sanderski A., *Trzeci pakiet energetyczny w Parlamencie Europejskim*, Serwis prasowy Parlamentu Europejskiego, http://www.ure.gov.pl/portals/pl/383/2579/Trzeci_pakiet_energetyczny_w_Parlamencie_Europejskim.html.
- Sprawozdanie ogólne dotyczące działalności Unii Europejskiej 2007*, Komisja Europejska, Bruksela, Luksemburg 2008. <http://europa.eu/generalreport/pl/rg2007pl.pdf>.
- Tatarzyński M., *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” I-II-2007/3-4.

ENERGY MARKET IN ECONOMIC UNION

Summary

This paper refers to the historical shape of a common European Unions' energy policy as well as to the member states' will to spread over an energy sector market rules. Energy security and energy markets competitiveness are among the main goals of a common energy market creation process aimed at sustainable economic development.

The author describes in this paper actions undertaken by the European Union focused at the common market creation. Bearing in mind that progress of markets liberalization differs between member states and despite of the fact that the above-mentioned actions not always are fully effective it must be highlighted that in the end they enabled European Commission to undertake proposals on solutions towards finalizing European energy markets creation.