

Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz

Urząd Regulacji Energetyki w Warszawie

JEDNOLITY RYNEK ENERGII: KONWERGENCJA CZY UTRZYMYWANIE *STATUS QUO*

1. Wstęp

Przedmiotem rozważań autorów referatu jest próba oceny transformacji (zakresu i pola działań) krajowych rynków energii w rynek wspólny i jednolity dla Europy. Mija 10 lat usilnych starań w sferze politycznej i prawnej UE o zliberalizowanie i zintegrowanie krajowych rynków energii elektrycznej i rynku gazu, a skutki pozytywne są ciągle mizerne. Jednolity rynek energii elektrycznej i rynek gazu miały być jedną z dróg wiodących do gospodarczego sukcesu (np. strategia lizbońska). W celu przeobrażenia zróżnicowanych, nieefektywnych i skostniałych krajowych rynków z mazołem i przez lata budowano wspólnotową politykę energetyczną. Jej niezmiennie trwałym imperatywem było i jest zwiększanie konkurencji i tym samym korzyści nie tylko dla bezpośrednich konsumentów energii (ekonomiczny wymiar spójności), ale i dla samego sektora poprzez poprawę jego efektywności. Podkreślić jednak trzeba, iż nie zakładano ujednoczenia całego zakresu polityk krajowych. W wielu sprawach decyzje powinny być podejmowane w ramach zasady pomocniczości, np. w zakresie wykorzystania energii atomowej.

2. Powody liberalizacji rynku energii

Energetyka jest tą dziedziną gospodarki, która z natury rzeczy nie spełnia wszystkich warunków rynku konkurencyjnego, jest bowiem obciążona cechami monopolu naturalnego. Przez wiele dziesiątków lat usprawiedliwiała to brak normalnego, tj. rynkowego handlu energią i tym samym rodziło wiele negatywnych konsekwencji. W ich przewyciężeniu miała pomóc nowa doktryna polityki gospodarczej wprowadzająca **konkurencję**¹ (przez liberalizację i prywatyzację), która umożliwiała poprawę

¹ Istota tej doktryny bazuje na dwóch pryncypiach: na funkcjonalnym rozdzieleniu dotychczas pionowo zintegrowanego łańcucha techniczno-technologicznego – od wytwarzania poprzez przesył do dystrybucji i handlu (tzw. *unbundling*) oraz na nałożeniu na właściciela sieci przesyłowych lub dystry-

efektywności, przy zachowaniu pewności i bezpieczeństwa dostaw [Dobroczyńska, Juchniewicz, Zaleski 2001; Okólski 2001; Dobroczyńska 2003]. Dostrzegano jednak immanentne różnice między poszczególnymi podsektorami energetyki: wytwarzanie i handel energią, jako predestynowane do funkcjonowania zgodnie z regułami rynku, powinny i mają być im poddane, natomiast układy sieciowe (rzeczywisty infrastrukturalny monopol naturalny) zostają poddane wyspecjalizowanej regulacji administracyjnej [Dobroczyńska, Juchniewicz, Zaleski 2001].

Potrzeba transformacji rynkowej energetyki wynika z wielu niedoskonałości jej funkcjonowania i oznacza:

- **konieczność wzrostu efektywności i racjonalizację kosztów sektorowych**, zahamowanie rosnących kosztów dostarczania energii i tym samym przeciwdziałanie spowolnieniu ekspansji gospodarczej i wzrostu dobrobytu;
- **zabieganie o pozycję konkurencyjną wobec innych dziedzin** – udział w alokacji kapitału i pozyskiwanie go na warunkach rynkowych, przy jednoczesnej gwarancji celowości inwestycji i zapewnieniu rynkowej stopy zwrotu (i tym samym uniknięcia zjawiska „stranded costs”);
- **dokończenie budowy jednolitego rynku** – pełna integracja państw członkowskich nie jest możliwa bez zapewnienia podstawowych swobód funkcjonowania jednolitego rynku. Nie mogło to ominąć i energetyki. Z chwilą włączenia jej do polityk wspólnotowych² zaistniały warunki przyczyniające się osiągnięciu zarówno celów polityki energetycznej UE, jak i strategicznych celów ekonomicznych Unii;
- **wzrost pozycji konkurencyjnej UE na arenie globalnej** – stan sektora energii elektrycznej i gazu oraz bezpieczeństwo ich funkcjonowania mają bardzo duży wpływ na gospodarki państw członkowskich. Powodzenie strategii lizbońskiej jest motywowane właśnie tym związkiem przyczynowo-skutkowym;
- **racjonalizację konsumpcji energii (aktywizacja popytu)** – urynkowienie, gra popytu i podaży jest potrzebna również do ograniczenia zużycia energii zarówno na jednostkę wytworzonego produktu społecznego, jak i finalnej jego formy. Ograniczoność konwencjonalnych zasobów energetycznych i zmiany klimatyczne wymagają więc nie tylko wyceny rynkowej, potrzebne są także tzw. racjonalne ceny energii³.

bucyjnych prawnego obowiązku udostępnienia ich innym uczestnikom rynku (zasada dostępu strony trzeciej – zasada TPA, od ang. *third party access*).

² Art. 3(1)(u) Traktatu Europejskiego (OJ z dnia 24. 12. 2002 C 235/1).

³ W uproszczeniu jest to synonim ceny kształtującej się pod wpływem popytu i podaży, ale i z uwzględnieniem mechanizmów pozarynkowych/quasi-rynkowych zapewniających pewność i bezpieczeństwo w długim okresie, tj. cena uwzględniająca koszty rozwoju oraz ochrony środowiska.

Realizacja wszystkich powyższych kwestii zawsze będzie oznaczała poprawę efektywności i dlatego jest to traktowane jako swoisty klucz do przyszłości przyjaznej ludzkości⁴.

3. Droga do konkurencji i jej obecny stan

3.1. Ewolucja pola i zakresu regulacji

Począwszy od 1988 r.⁵, rozpoczyna się skomplikowany proces włączania energetyki w budowę jednolitego rynku⁶. Przeciwdziałanie odrębnościom krajowych rynków energii to ustanowienie reguł w odniesieniu do wybranych spraw istotnych dla integracji tych rynków, jak określenie **przejrzystości cen** energii dla przetwórstwa przemysłowego⁷ czy zasady **tranzytu** energii elektrycznej sieciami wysokich napięć⁸ i **przesyłu** gazu ziemnego wysokociśnieniowymi sieciami⁹. Wyrównywaniu szans prowadzenia działalności energetycznej miało służyć również określenie warunków udzielania i korzystania z **koncesji** na poszukiwanie, badanie i wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego¹⁰. W owym momencie (początek lat 90) wydawało się, że są to kwestie elementarne dla budowy wspólnego rynku.

Upływ czasu i związana z nim praktyka pokazały, że integracja i potrzeby transformacji rynkowej dziedziny o tak dużej inercji, jak energetyka są znacznie szersze i wymagają całościowego podejścia, tj. zdefiniowania zasad funkcjonowania rynku

⁴ Zobacz m.in. *Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential, Communication from the Commission*, COM(2006)545 final, Brussels 19 października 2006 oraz Dyrektywa 2006/32/WE z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca Dyrektywę Rady 93/76/EWG, DzU UE z 2006 r., L 114 (*Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on Energy end-use Efficiency and Energy Services and Repealing Council Directive 93/76/EEC, Text with EEA relevance*, OJ, L 114, 27.4.2006). Na jej wdrożenie kraje członkowskie mają czas do 17 maja 2008 r.

⁵ *Dokument roboczy na temat wewnętrznego rynku energetycznego 1988*. Po raz pierwszy KE wyraziła swoje przekonanie, że konkurencja winna się stać głównym czynnikiem procesu integrowania rynku energetycznego opartego na stosowaniu ogólnych zasad prawa Wspólnoty.

⁶ Dobitnie było to artykułowane w kolejnych dokumentach na temat polityki energetycznej, m.in.: *White Paper, An Energy Policy for the European Union*. COM (95) 682.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 90/377/EWG z 29 czerwca 1990 r. dotycząca wspólnotowej procedury w celu poprawy przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej dla końcowych odbiorców przemysłowych (OJ L 185/16).

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 90/547/EWG z 29 października 1990 r. w sprawie przesyłu energii elektrycznej poprzez sieci przesyłowe (OJ L 313/33).

⁹ Dyrektywa Rady 91/296/EWG z dnia 31 maja 1991 r. w sprawie przesyłu gazu ziemnego poprzez sieci (OJ L 147/37).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE z 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (OJ L 164/3).

energii z zachowaniem pewnych reguł protekcji tzw. konsumentów wrażliwych¹¹, zróżnicowanych praw i obowiązków adresowanych do poszczególnych przedsiębiorców energetycznych¹² i ustanowienia w poszczególnych państwach członkowskich specjalnej instytucji nadzorującej tę skomplikowaną operację transformacyjną, tj. niezależnego regulatora. Znalazło to wyraz w treści dwóch dyrektyw szeroko normujących proces liberalizowania rynku energii elektrycznej i rynku gazu¹³. Po kilku latach realizacji postanowień obu dyrektyw okazało się, że nie są one wystarczające do stworzenia wspólnotowego rynku energii. Mając to na uwadze, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły ich nowe, znacznie bardziej rozbudowane wersje¹⁴.

O ile w zakresie rynku energii elektrycznej Dyrektywa 2003/54/WE stanowiła jedynie rozszerzenie dotychczasowych regulacji, o tyle Dyrektywa 2003/55/WE dotycząca gazu dość zasadniczo przewartościowała dotychczasowe wyobrażenia i regulacje o funkcjonowaniu rynku gazu, dostosowując głównie przepisy ogólne do obowiązujących już przepisów szczegółowych: pojawiły się definicje operatorów systemu przesyłowego, systemu dystrybucyjnego, instalacji LNG, instalacji magazynowej, pojemności magazynowej gazociągów (tzw. *linepack*).

W obu dyrektywach dokonano wielu uściśleń i wprowadzono nowe rozwiązania proceduralne. Ponadto w dyrektywie gazowej został poszerzony jej zakres. Na szczególną uwagę zasługuje rozbudowanie postanowień w zakresie **ochrony konsumenta oraz zobowiązań publicznych**¹⁵.

W ślad za rynkowymi dyrektywami organy unijne, w trybie władczym, czyli poprzez rozporządzenia stosowane bezpośrednio we wszystkich krajach członkowskich, uregulowały istotny dla funkcjonowania rynków problem wymiany transgra-

¹¹ Konsument wrażliwy to odbiorca końcowy w gospodarstwie domowym o niskim statusie ekonomicznym, uniemożliwiającym mu często nabywanie dóbr i usług na warunkach rynkowych.

¹² Genetycznie podatnych na konkurencję i uwarunkowanych sieciowym charakterem świadczenia usług.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 96/92/WE w sprawie wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku energii elektrycznej (OJ L 027, 30.01.1997 r.) i Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/30/WE w sprawie wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku gazu ziemnego (OJ L 176/57 15.07.2003). Kraje UE zobowiązane były do wprowadzenia postanowień maksymalnie do dwóch lat, czyli daty wejścia Dyrektywy w życie.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku gazu 2003/55/WE uchylająca Dyrektywę 98/30/WE.

¹⁵ Szczególną ochroną dyrektywy otaczają gospodarstwa domowe oraz małe przedsiębiorstwa. Obie dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie do wyznaczenia sprzedawcy ostatniej szansy, tj. takiego, który będzie sprzedawał odbiorcy energię wtedy, gdy zaniecha tego (np. zbankrutuje) sprzedawca wybrany przez odbiorcę na warunkach rynkowych. Środki ochrony klientów zostały zdefiniowane w aneksach („A”) do obu dyrektyw i zgodnie z zapisami dyrektyw powinny być stosowane co najmniej w odniesieniu do odbiorców indywidualnych.

nicznej¹⁶ w zakresie zasad kompensacji kosztów przesyłu ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych, zharmonizowanych zasad kalkulacji i nakładania opłat za przesył transgraniczny oraz za wykorzystanie przepustowości połączeń transgranicznych pomiędzy państwami członkowskimi. Z funkcjonowaniem sektora związane są również akty prawne odnoszące się m.in. do ochrony środowiska, efektywności energetycznej i zamówień publicznych¹⁷.

W tworzeniu infrastruktury prawnej jednolitego rynku dominowały następujące kwestie: otwieranie krajowych rynków na konkurencję kolejno dla wszystkich grup odbiorców (dopuszczanie nowych inwestorów), zwiększanie możliwości wewnątrz-unijnego handlu energią (transgraniczne połączenia sieciowe, reguły ekonomiczne rozliczeń międzysystemowych) i poważny wzrost zainteresowania efektywnością produkcji i konsumpcji energii. Jest to zarazem odzwierciedlenie rosnącej świadomości potrzeby wieloaspektowego normowania procesu rynkowej transformacji energetyki.

Ustanowienie wielu specjalnych zasad i regulacji dotyczących funkcjonowania rynku energii¹⁸ wyznacza zarazem sekwencję reformowania sektora energii – mówiąc umownie – od monopolu do rynku poprzez regulację, będącą pewnym substytutem rynku konkurencyjnego [Okólski 2001]. Sprawa dotyczy bowiem rynku czegoś, co nie przestanie być dobrem fundamentalnie cywilizacyjnym, a jednocześnie musi mieć cechy towaru, czyli racjonalną cenę, aby mogło należycie pełnić swoją funkcję.

¹⁶ Rozporządzenie Nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej, DzU UE L 176/1 z 15 lipca 2003 r. oraz Rozporządzenie Nr 1775/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 września 2005 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego. DzU UE L 289 z 3 listopada 2005 r.

¹⁷ Dyrektywa Rady 93/76/EWG z dnia 13 września 1993 r. w sprawie ograniczenia emisji dwutlenku węgla poprzez poprawienie wydajności energetycznej, Dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczania emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania, Dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczeń oraz Dyrektywa 98/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. zmieniająca dyrektywę 93/38/EWG koordynującą procedury udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji zmieniona przez Dyrektywę Komisji 2001/78/WE z dnia 13 września 2001 r. zmieniającą załącznik IV do Dyrektywy Rady 93/36/EWG, załączniki IV, V i VI do Dyrektywy Rady 93/37/EWG, załączniki III i IV do Dyrektywy Rady 92/50/EWG, zmienione Dyrektywą 97/52/WE oraz załączniki XII-XV, XVII i XVIII do Dyrektywy Rady 93/38/EWG, zmienione Dyrektywą 98/4/WE (Dyrektywa w sprawie stosowania standardowych formularzy do publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych).

¹⁸ Na przykład w odniesieniu do tego, kto z kim handluje, na jakich warunkach, jak należy respektować ograniczenia techniczne, jakie stosować urządzenia pomiarowe, jakie są konsekwencje niedotrzymania standardu świadczonych usług, jak uwzględniać w cenie tzw. koszty zewnętrzne użytkownika przez energetykę środowiska naturalnego itd. Wymienione ograniczenia stanowią odstępstwo od warunków powszechnie istniejących na innych rynkach towarowych, są jednak nieodzowne.

3.2. Stan rynku

Wstępna faza otwarcia rynków energetycznych – mimo ostatnich wzrostów cen takich surowców, jak ropa naftowa, gaz ziemny czy węgiel – w znacznym stopniu zakończyła się sukcesem, w tym m.in. obniżeniem poziomu cen energii elektrycznej, które obecnie w wartości realnej są niższe niż w roku 1997 [*Stan konkurencji...* 2006; *Ocena ERGEG-u...* 2007]. Jest jednak jeszcze wiele zadań do realizacji, w tym zwłaszcza intensyfikacja rozwoju infrastruktury energetycznej, a także prawidłowa alokacja korzyści płynących z otwarcia rynków, tak by zarówno przemysł, jak i obywatele stali się ich beneficjentami w jak najpełniejszym zakresie [*Stan konkurencji...* 2006; *Ocena ERGEG-u...* 2007; *Komunikat Komisji...* 2007b].

Najważniejszym, a zarazem ciągle utrzymującym się mankamentem krajowych rynków energetycznych, jest brak ich wzajemnej integracji [*Ocena ERGEG-u...* 2007; *Komunikat Komisji...* 2007a; *DG Competition...* 2007]. Kluczowe miary w tym zakresie to przede wszystkim brak zbieżności cenowej na obszarze UE jako takiej oraz niski poziom handlu transgranicznego. Taki stan rzeczy z kolei jest w przeważającej mierze spowodowany istnieniem barier związanych z wejściem nowego podmiotu na dany rynek, niewłaściwym wykorzystaniem istniejącej infrastruktury oraz – w odniesieniu do energii elektrycznej – niewydolnych i niedostatecznych ilościowo linii połączeń wzajemnych, funkcjonujących między poszczególnymi państwami członkowskimi, co w konsekwencji prowadzi do permanentnego ich rezerwowania na realizację tzw. kontraktów historycznych lub przeciążeń technicznych. Ponadto na wielu rynkach krajowych występuje wysoka koncentracja sektora energetycznego, hamująca rozwój efektywnej konkurencji. W tym kontekście skutki długoterminowych kontraktów muszą być rozpatrywane nie tylko jako utrudniające konkurencję, ale także jako ułatwiające wspieranie finansowania głównych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Brak rzeczywistej konkurencji na rynkach energetycznych poszczególnych państw członkowskich doskonale obrazują także ograniczone możliwości zmiany sprzedawcy oraz sporadyczne przypadki wyboru nowego z innego niż rodzime państwa członkowskiego.

Z nielicznymi wyjątkami rynki energii elektrycznej i rynki gazu pozostały pod względem ekonomicznym rynkami krajowymi. Niedostateczna konkurencja ze strony przedsiębiorstw z innych państw członkowskich uniemożliwia realne ograniczenie potencjału oraz pozycji dominujących przedsiębiorców na rynku krajowym.

3.3. Sytuacja Polski – prawidłowość czy odmienność?

Przesłaniem transformacji polskiej energetyki było i jest hasło: „Poprzez restrukturyzację... do Unii Europejskiej”. Zadeklarowano w ten sposób, że restrukturyzacja polskiej energetyki – rozumiana szeroko, w aspekcie własnościowym, organizacyjnym, funkcjonalnym, przestrzennym – jest narzędziem, które powinno być użyte mądrze, by zintegrować nie tylko polską energetykę z unijną, ale przede wszystkim polską gospodarkę z gospodarkami różnych krajów Unii Europejskiej. Byłaby to

sytuacja jakościowo inna niż wszystkie dotychczasowe próby reformowania energetyki, które raczej służyły utrzymaniu *status quo*, niż wymuszały służebną rolę energetyki w stosunku do jej odbiorców. Gdyby udało się to zmienić, to energetyka przestałaby być enklawą nadmiernej opiekuńczości (a tak jest to postrzegane obecnie), wzrosłaby konkurencyjność polskich przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych, budżety państwa, gmin i gospodarstw domowych odnotowałyby zmniejszone (lub przynajmniej wolniej rosnące) wydatki na energię, a przyłączanie do sieci nowych odbiorców nie tylko byłoby tańsze, ale znacznie sprawniejsze niż dotychczas.

Rzeczywisty stan rynku energii w Polsce, podobnie jak i w całej Unii, pozostawia jednak sporo do życzenia. Wciąż można odnieść wrażenie, iż większość działań podejmowanych w sektorze ma służyć raczej utrzymaniu *status quo* niż celom reform. Wstrzymana *de facto* prywatyzacja, opóźnienia w implementacji prorynkowych unijnych przepisów, zaniechania w budowie infrastruktury rynku stawiają nasz kraj w gronie spóźnialskich. Potwierdziły to badania dotyczące stopnia konkurencyjności przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej [DG Competition... 2007, s. 21-28]. Polska usytuowała się w grupie krajów o stosunkowo niskim poziomie konkurencji w sektorze energii, ale charakteryzujących się jednocześnie wysokim bezpieczeństwem energetycznym. Do tej grupy, obok Polski, zaliczono Estonię, Francję, Grecję i Niemcy. Wspólną cechą tych krajów jest przede wszystkim niski poziom integracji z innymi rynkami, spowodowany głównie niedostateczną ilością połączeń transgranicznych.

Polski rynek energii elektrycznej został oceniony jako ciągle jeszcze pozostający w fazie narodzin, rynek gazu zaś – jako niewielki i całkowicie niezliberalizowany. W jednym i drugim przypadku jako powód i cechę charakterystyczną takiego stanu rzeczy podano utrzymującą się własnościową dominację państwa.

4. Przyczyny opóźnień

Urynkowanie energetyki jest trudne i niejednorodne w poszczególnych krajach. Powyższe procesy częściowo były spontaniczne (żywiłowe) i rodziły się pod wpływem okazjonalnych impulsów, konkretnych zdarzeń gospodarczych. Z czasem jednak urynkowanie stawało się w znacznie większym stopniu następstwem konceptualnego postępowania, tj. formułowaniem przez KE diagnozy z elementami rozwiązań normatywnych (zielone księgi), aby po ich dyskusji można było proponować program zamierzeń i sposoby ich realizacji (białe księgi, komunikaty), które po politycznej akceptacji Rady Europejskiej materializują się w prawie (dyrektywy, rozporządzenia) i instytucjach (krajowi regulatorzy, ich stowarzyszenia, operatorzy i ich europejska współpraca w CEER i ERGEG¹⁹).

¹⁹ CEER – Rada Europejskich Regulatorów Energii – stowarzyszenie powstałe w 2000 r., ERGEG – Europejska Grupa Regulatorów Energii i Gazu (oficjalne ciało doradcze KE). Ich misją jest przełożenie języka prawa na praktykę funkcjonowania rynku i harmonizację rozwiązań krajowych. Prezes URE jest członkiem ERGEG.

Dyrektywy energetyczne ustanowiły generalne ramy i zasady konkurencji na rynku energii, ale zgodnie z zasadą subsydiarności wiele szczegółowych kwestii o charakterze wykonawczym i technicznym pozostawiły do interpretacji państwom członkowskim. Powoduje to zawsze liczne trudności, szczególnie jeżeli się to nakłada na różne prawne porządki krajowe, w szczególności z przypisaniem krajowym instytucjom regulacyjnym zróżnicowanych zakresów kompetencyjnych. Dlatego też między innymi proces budowania wspólnego rynku energii elektrycznej i gazu napotyka poważne bariery, które można podzielić na dwa rodzaje:

- polityczno-instytucjonalne,
- techniczne.

Do pierwszej grupy instrumentów zalicza się wspieranie wielu rządów państw członkowskich w konsolidowaniu przedsiębiorstw sektora energii, jak również niechęć do wdrożenia pełnego unbundlingu²⁰. W efekcie mamy do czynienia z rynkiem, który utrudnia odbiorcom korzystanie z zasady TPA, zmianę sprzedawcy, dostęp do informacji, realne zawieranie kontraktów. Jednocześnie ww. bariery wypaczają sygnały cenowe kierowane do odbiorców w zależności od rodzaju integracji pionowej występującej na danym rynku. Dodatkowo pewne problemy stwarzać może brak wystarczającego stopnia zharmonizowania krajowych aktów prawnych.

Za zjawisko, które ogranicza rozwój konkurencji oraz integracji rynków krajowych uznać należy zawierane w przeszłości kontrakty długoterminowe – zarówno na moce wytwórcze, jak i na moce połączeń transgranicznych²¹.

Bardzo poważnym powodem jest brak adekwatnej do potrzeb transformacyjnych autonomii regulatora. Im większa niezależność regulatora, tym mniejszy wpływ politycznych działań na decyzje podejmowane przez regulatora. Niezależność regulatora od innych organów administracji rządowej w sposób ewidentny blokuje działania służące lobbowaniu interesów wybranych grup sektora elektroenergetycznego. Ponadto niezależność regulatora gwarantuje właściwą realizację zasady równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii elektrycznej.

Bariery techniczne to głównie brak wystarczającej infrastruktury sieciowej (interkonektorów i połączeń wewnątrzsystemowych) niezbędnej do uzyskania wysokiego stopnia integracji rynków krajowych.

5. Poszukiwanie remedium

Do tej pory nie rozstrzygnięto wielu spraw niezbędnych do transformacji energetyki, chociaż każdy kolejny akt uzgodnień, czy to w obrębie organów Unii i jej

²⁰ Zobacz przypis 1 oraz artykuł M. Kozak: *Konkurencja na rynku detalicznym energii – znaczenie unbundlingu* zawarty w niniejszej publikacji.

²¹ W efekcie tych zjawisk mamy do czynienia z obniżeniem mocy wytwórczych dostępnych na konkurencyjnym rynku, a zatem ograniczeniem strony podażowej rynku, oraz z ograniczeniem i tak już niedostatecznej mocy połączeń transgranicznych, co dodatkowo utrudnia integrację rynków oraz ich penetrację przez energię wyprodukowaną w innych państwach członkowskich.

instytucji, takich jak np. ERGEG, czy też takich stowarzyszeń, jak CEER, zbliża do celu, ale na razie tylko w sferze conceptualnej, zmiany w sferze realnej bowiem, jak to przedstawiono wyżej, nie są imponujące.

Swoistym środkiem zaradczym i zarazem przyspieszeniem, była realizowana od dwóch lat tzw. koncepcja rynków regionalnych. To właśnie poprzez rynki regionalne, a więc integrację w mniejszej skali, powinniśmy dochodzić do rynku jednolitego²². Brak jednak zadowalającego postępu w tej sferze jest dowodem oporu materii, w tym także ze strony decydentów. Nie bez znaczenia dla procesu transformacji rynkowej energetyki jest postawa odbiorców energii, którzy coraz bardziej świadomie korzystają z należnych im praw i tym samym przyczyniają się do wymuszania na energetyce koniecznych reform, pogłębiając służebną wobec siebie rolę energetyki. Tyle tylko, że odbiorcy – w odróżnieniu od przedsiębiorców – nie stanowią zintegrowanej siły politycznej, a zatem ich oddziaływanie na decydentów jest relatywnie słabsze. Nie ulega jednak wątpliwości, że ta sytuacja będzie się dynamicznie zmieniać.

Generalnie z powodu niezadowalających postępów w tworzeniu jednolitego rynku energii, w obliczu poważnych wyzwań energetyczno-klimatycznych i umownie mówiąc „egoizmów narodowych”, dojrzewa wśród biurokracji brukselskiej przekonanie o potrzebie przygotowania tzw. trzeciego pakietu legislacyjnego, w którym pojawiają się rozwiązania (instytucjonalno-narzędziowe) w znacznym stopniu ograniczające możliwości kontestowania wspólnych ustaleń przez państwa członkowskie, z jednoczesnym lepszym wykorzystywaniem normalnych środków traktatowych. Dwie poniższe propozycje zasługują na szczególną uwagę²³.

Efektywny unbundling, tj. faktyczne rozdzielenie zakresów działalności energetycznej, gwarantujący niezależność operatorów i tym samym równoprawne traktowanie wszystkich uczestników rynku. Uważany jest on za kluczowy element rozwoju stosunków rynkowych w energetyce. Jego skuteczność upatruje się tylko po zastosowaniu formy właścicielskiej. Zdecydowanie łatwiej to osiągnąć operatorowi systemu przesyłowego. Natomiast zróżnicowana struktura organizacyjna występująca w UE i fakt, że na niektórych jej obszarach działa kilkadziesiąt, a nawet kilkaset niewielkich przedsiębiorstw posiadających status operatorów systemów dystrybucyjnych, wskazują, że obecnie nie ma warunków do wprowadzenia obligatoryjnego wymogu rozdzielenia właścicielskiego na poziomie operatora systemu dystrybucyjnego. Zasadne jest natomiast określenie jednolitych dla całej UE zasad funkcjonowania rynku detalicznego i karty praw odbiorcy.

²² Rynki regionalne miały w pierwszej kolejności stać się swoistym poligonem doświadczalnym. Nie bez znaczenia są jednak uwarunkowania techniczne, które *de facto* można skutecznie skoordynować jedynie w skali jednorodnego systemu. Dlatego na razie mówienie o jednolitym rynku dotyczy zakresu zasad funkcjonowania, a nie technicznej koordynacji.

²³ Przygotowane na forum CEER i ERGEG.

Ze względu na to, że Polska w przypadku operatorów systemów przesyłowych wprowadza w życie *unbundling* właścicielski i stopniowo wyposaża ich w majątek sieciowy, uzasadnione jest popieranie Komisji Europejskiej, aby ten model był wdrażany w całej UE²⁴.

Skuteczny regulator. Przewycięzeniu ograniczeń działania krajowych regulatorów ma zarządzić regulator paneuropejski, co od pewnego czasu jest przedmiotem wielu dyskusji [Dobroczyńska, Janiszewska 2004]. Proponuje się różne rozwiązania: jednoosobowe lub w formie niezależnego mechanizmu współpracy wszystkich krajowych regulatorów (np. inicjatywa ERGEG+), co powinno być poprzedzone ujednocnieniem ich uprawnień na poziomie krajowym (np. rozporządzenie Rady Unii i Parlamentu Europejskiego).

Do zadań wymagających koordynacji na poziomie europejskim należy zaliczyć:

- zatwierdzanie i monitorowanie wdrożenia standardów bezpieczeństwa i standardów operacyjnych,
- skoordynowane planowanie inwestycji (np. zatwierdzanie planów inwestycji zwiększających transgraniczne zdolności przesyłowe),
- opracowywanie i nadzór nad wdrażaniem reguł funkcjonowania rynku energii i gazu (dotyczących m.in.: przejrzystości, zarządzania ograniczeniami systemowymi, integracji rynków bilansujących).

Mechanizm powinien zapewniać również możliwość:

- wdrożenia jednolitych procedur postępowania,
- rozstrzygania kwestii spornych,
- egzekwowania obowiązków przypisanych do operatorów np. poprzez jednolity system kar.

Ogólnie rzecz biorąc, są to sprawy związane z bezpieczeństwem pracy integrujących się systemów i wspólnymi zasadami ich działania, rozwojem infrastruktury sieciowej zapewniającej integrację (połączenia transgraniczne, rozwój sieci krajowych niezbędnych do elastycznego wykorzystania sieci w skali UE).

Natomiast w odniesieniu do Polski nie podlega dyskusji, iż harmonogram realizacyjny reformowania polskiej energetyki jest mocno opóźniony, a sama reforma – dość anachroniczna, w większym stopniu zorientowana na pionową integrację niż na budowę rynku. Aby skutecznie dokonać kompleksowej, prorynkowej transformacji tego ważnego sektora, w pierwszej kolejności należy systemowo zharmonizować główne narzędzia konceptualnego kształtowania jej oblicza i charakteru. A mamy tu niewątpliwie do czynienia ze stanem swoistego zaburzenia wewnętrznej homeostazy, a w rezultacie z niekonsekwencją przyczynowo-skutkową podejmowanych działań. Przejawia się to np. w podejmowaniu działań adresowanych do

²⁴ *Unbundling* w Polsce może być jednak kwestionowany przez niektóre kraje jako nieefektywny, ponieważ operatorzy systemów przesyłowych – PSE – Operator SA i Gaz-System SA – są spółkami Skarbu Państwa i nie zostali jeszcze w pełni wyposażeni w majątek sieciowy.

sektora elektroenergetyki o charakterze korporacyjnym w sytuacji braku istotnych rozstrzygnięć (choćby deklaracyjnych) dotyczących m.in. struktury i priorytetów zużycia paliw pierwotnych. Tymczasem recepta zdaje się być oczywista – skoro sprawy sektora energii stają się w coraz większym stopniu sprawami całej gospodarki i o większym niż dotychczas interdyscyplinarnym charakterze, trzeba je metodycznie porządkować. A o tej metodologii rozstrzyga następująca triada: unijna polityka energetyczna, długookresowa polityka energetyczna państwa i przepisy ustawy Prawo energetyczne. I tę triadę trzeba rozpatrywać łącznie, zawsze zachowując stan równowagi pomiędzy jej składowymi. Nie ma zatem potrzeby deklarować bez przerwy kompleksowej nowelizacji wspomnianej ustawy, jak to czynią kolejne zwycięskie partie polityczne, trzeba tylko terminowo i zgodnie z intencjami adaptować unijne rekomendacje i niemal jednocześnie aktualizować krajową politykę energetyczną. Na przykład dla budowy zrębów prokonkurencyjnej infrastruktury prawnej rynku energii ważne jest, aby unikać różnego rodzaju tzw. *lex specialis*, a posiłkować się regułami powszechnie obowiązującymi przedsiębiorców. Pozwoli to uniknąć typowych dla polskiej gospodarki branżowych partykularizmów i rozszereżonych zachowań.

6. Wnioski

Z powyższych rozważań wynika, że bez przełomowej reorientacji postawy krajowych władz, jej olbrzymiej determinacji w tworzeniu infrastruktury prawnej i technicznej jednolitego rynku i zgody na prywatyzację sektora – rynku nie będzie. W obliczu wielu tak jakby usprawiedliwiających okoliczności dokończenie projektu energetycznej integracji europejskiej będzie się stale opóźniało i oddalało w czasie potencjalne korzyści z rynku dla wszystkich unijnych krajów i ich gospodarek.

Literatura

- Cameron P.D., *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, Oxford University Press 2002.
- DG Competition, *Report on Energy Sector Inquiry*, SEC(2006) 1724, Brussels 10.01.2007.
- Dobroczyńska A. (red.), *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Biblioteka Regulatora, Warszawa 2003.
- Dobroczyńska A., Janiszewska Z., *Od krajowego regulatora energetyki do paneuropejskiego*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2004 nr 1.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L., *Energetyka polska – kontekst europejski*, [w:] M. Klamut, E. Pancer-Cybulska (red.), *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, AE, Wrocław 2006.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., *Regulacja energetyki w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa – Toruń 2001.
- Energy: Choice for Europe*, Lars-Hendrik Roller, Juan Delgado and Hans W. Friederiszick, ESMT, preliminary version, Brugel Blueprint Series, 2007.

Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, Europejska polityka energetyczna, KOM (2007) 1 wersja ostateczna, Bruksela, 10.01.2007a.

Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu, KOM(2006)841 wersja ostateczna, Bruksela, 10.01.2007b.

Ocena ERGEG-u postępów w tworzeniu europejskiego rynku energii 2006, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2007 nr 1 (tłumaczenie zbiorowe pracowników urzędu).

Okólski M. (red.), Jaki model rynku energii?, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Biblioteka Regulatora, Warszawa 2001.

Stan konkurencji na rynku energii elektrycznej i rynku gazu: Raporty porównawcze Komisji Europejskiej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Biblioteka Regulatora, Warszawa 2006.

INTERNAL ENERGY MARKET: CONVERGENCE OR STATUS QUO?

Summary

The subject of this working paper is the evolution of the energy sector and scope of activities that from national energy markets via regional initiatives lead towards the Internal Energy Market.

It has been for 10 years that the determined efforts in the political and legal spheres have been taken to liberalize and integrate national electricity and gas markets, though with poor positive effects.

The previous statement is a starting point to diagnose and bring into order various reasons – out of the energy area – of the present state and on that basis to set the perspective that helps to reach the Lisbon Strategy aims.

In this context the European Energy Policy is a prerequisite, the fixed imperative of which is spreading of competition that brings benefits to energy consumers (economic dimension of the cohesion). However, it does not mean that common and uniform European Energy Policy should replace national energy policies. In many cases decisions should be taken exclusively on the member states' level according to the subsidiarity rule (i.e. usage of nuclear).