

Bogusław Fiedor

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

PROBLEMY SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ I EKONOMICZNEJ W POLITYCE ENERGETYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Zagadnienia spójności społecznej i ekonomicznej, rozpatrywane z punktu widzenia zarówno celów i priorytetów je wyrażających, jak i środków oraz instrumentów ich realizacji, były od początkowego okresu kształtowania się polityki energetycznej Wspólnoty Europejskiej obecne i widoczne w tej polityce, choć niemal zawsze – także współcześnie – pojawiały się niejako „w tle”, to znaczy nie bezpośrednio, ale w związku z definiowaniem strategicznych obszarów i celów polityki energetycznej. Dotyczy to także okresu pierwszych trzydziestu lat istnienia Wspólnoty, a nawet poprzedzającego EWG okresu funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (1952-1958). Wynika to z prostego faktu, że problemy energetyczne były od początku procesu regionalnej integracji gospodarczej w powojennej Europie postrzegane jako kluczowe dla zapewnienia trwałego rozwoju gospodarczego Wspólnoty, a także dla stałej poprawy warunków życia ludności jednoczących się krajów. Znalazło to swoje odzwierciedlenie także na poziomie traktatowym, a więc prawa pierwotnego. W szczególności Traktat paryski (1951) tworzący EWWiS zobowiązywał do regularnego zaopatrywania rynku, w tym rynku energetycznego, w węgiel – podstawowy wówczas nośnik energii pierwotnej dla wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej na potrzeby przemysłu i gospodarstw domowych – oraz stworzenia równego dostępu do węgla (i stali) nabywcom z krajów ugrupowania. Z kolei uregulowania traktatowe dotyczące EURATOM-u (1957) określiły zadania Wspólnoty w odniesieniu do energii jądrowej, a w tym m.in. w zakresie: zapewnienia stałego zaopatrzenia w paliwo jądrowe, bezpieczeństwa i ochrony zdrowia publicznego, dostępu do najlepszych technologii wytwarzania i stworzenia wspólnego rynku w zakresie energii jądrowej.

Niezależnie od uregulowań EWWiS oraz EURATOM-u, przez prawie trzydzieści pierwszych lat funkcjonowania Wspólnot Europejskich, a Europejskiej

Wspólnoty Gospodarczej w szczególności, trudno mówić o wspólnej polityce energetycznej jako o obszarze traktatowo ujętych spójnych zasad, celów i instrumentów realizacji. Były to raczej działania o mniej czy bardziej doraźnym charakterze, podejmowane głównie jako reakcja na powstające czy nasilające się problemy związane z zaopatrzeniem krajów Wspólnoty w podstawowe nośniki energii pierwotnej, na międzynarodowe kryzysy surowcowo-energetyczne, trudności w funkcjonowaniu poszczególnych rynków energetycznych. Stąd bierze się np. pierwotna koncentracja zainteresowania na sektorze górnictwa i węgla kamiennego, potem zaś – w związku z kryzysami naftowymi – na bezpieczeństwie energetycznym, zwłaszcza na zapewnieniu dostaw ropy naftowej.

2. Kwestie spójności społecznej i ekonomicznej na tle podstaw traktatowych i faz rozwoju polityki energetycznej Wspólnoty

Początki rzeczywistego procesu integracji w dziedzinie energii, w tym kształtowania podstaw wspólnej polityki energetycznej, są związane z aktem traktatowym, który zapoczątkował powstawanie wspólnego rynku, czyli rynku realizującego fundamentalną dla procesu regionalnej integracji gospodarczej zasadę **czterech wolności ekonomicznych**: swobodny przepływ ludzi, kapitału, towarów i usług. Jest nim jednolity akt europejski (*Single European Act*). Szczególne znaczenie Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) z interesującego nas w tym opracowaniu punktu widzenia polega z kolei na tym, że rozszerza on – w stosunku do Traktatu rzymskiego – koordynację polityki Wspólnoty także na takie obszary, jak:

- ochrona środowiska i zrównoważony rozwój,
- energetyka (polityka energetyczna, rynek energii).

Ponadto, z „energetycznego punktu widzenia” bardzo istotne są zapisy dotyczące rozszerzenia Traktatu rzymskiego o nowy tytuł (art. 129): **Sieci Transeuropejskie** (*Trans-European Networks – TENs*). I tak stwierdza się, że: „Wspólnota przyczyni się do budowy TENs w takich dziedzinach, jak infrastruktura transportowa, telekomunikacyjna i energetyczna i będzie dążyła do promocji wzajemnych połączeń i integracyjności sieci krajowych”, jak i dostępu do nich. Z kolei za główne cele Wspólnoty w dziedzinie energii uznaje się:

- zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego (w tym dla krajów nie należących do Wspólnoty),
- stworzenie rzeczywistego rynku energetycznego (równoważenie popytu i podaży w zakresie mocy i dostaw oraz równy rozkład korzyści z tytułu liberalizacji i deregulacji dla konsumentów z jednej strony, producentów zaś i operatorów z drugiej),
- przyczynienie się do wzrostu spójności ekonomicznej i społecznej Wspólnoty,
- rozwój TENs jako technicznej przesłanki dla realizacji czterech wolności ekonomicznych.

Warto i należy zauważyć, że chociaż TUE mówi *explicite* o potrzebie przycy-
niania się wspólnotowej polityki energetycznej do spójności ekonomicznej i spo-
łecznej Wspólnoty, to i dwa pozostałe, wyżej wymienione cele strategiczne tej po-
lityki również mogą i powinny być postrzegane w kategoriach tej spójności. Cho-
dzi zwłaszcza o spodziewane korzyści ekonomiczne i społeczne z tytułu ogólnej
integracji rynków energetycznych, w tym zwłaszcza rynku energii elektrycznej, w
wyniku ich liberalizacji i deregulacji.

Najpełniejsze jak dotąd uregulowania problematyki energetycznej na poziomie
traktatowym, a więc prawa pierwotnego Wspólnoty, znajdują się w Traktacie am-
sterdamskim (1997). Traktat:

- potwierdza cele Wspólnoty w zakresie TENs, przy podkreśleniu, że Wspólnota i kraje członkowskie zapewniają istnienie warunków niezbędnych dla **konku-
rencyjności i wolnych rynków** oraz konkurencyjności międzynarodowej
Wspólnoty jako całości (art. 154),
- rozszerza TUE przez zaliczenie sektora energii i polityki energetycznej do ob-
szarów ujednoczonych wspólnotowych przedsięwzięć,
- uznaje, że polityka energetyczna ma służyć głównie tworzeniu **wspólnego ryn-
ku energetycznego**, a jej obszary strategiczne to:
 - bezpieczeństwo podaży energii,
 - liberalizacja wewnętrznego rynku energii,
 - trwały rozwój gospodarki państw członkowskich z uwzględnieniem zasad
ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Jak już wspomniano, dopiero w okresie po uchwaleniu jednolitego aktu europejskiego
oraz przyjęciu Traktatu o Unii Europejskiej można mówić o właściwym kształtowaniu
się całościowej polityki energetycznej Wspólnoty. Niezmiennie przy tym, choć z różną
intensywnością w poszczególnych okresach, w jej centrum stoją następujące problemy:

- integracja rynku energetycznego,
- konkurencja rynkowa (deregulacja i liberalizacja),
- ochrona środowiska i zrównoważony rozwój.

W 1988 r. Komisja przyjęła roboczy dokument na temat funkcjonowania we-
wnętrznego rynku energetycznego. Dokument ten zawierał pewną ogólną filozofię
procesu stopniowej liberalizacji tego rynku, zgodnie z tendencjami, jakie w tym
okresie pojawiły się zarówno w poszczególnych krajach członkowskich (zwłaszcza
w Wielkiej Brytanii), jak w innych krajach wysoko rozwiniętych (szczególnie
USA). Filozofia ta została skonkretyzowana w dokumencie przyjętym przez ten
sam organ w 1992 r. pod nazwą: *Ogólne memorandum wyjaśniające*. Określił on
trzy etapy realizacji **programu liberalizacyjnego**:

- osiągnięcie *przejrzystości cen i tranzytu* (przesyłu) energii (zakończony w mo-
mencie wydania memorandum; podstawa prawna: art. 101 JAE),
- zniesienie specjalnych i wyłącznych praw dotychczasowych producentów i/lub
dostawców przez:

- otwarcie wejścia na rynek,
- oddzielenie (*unbundling*) produkcji, przesyłu, dystrybucji i dostaw,
- radykalne rozszerzenie kategorii klientów, którym pozwala się na korzystanie z bezpośredniego dostępu do usług sieci przesyłowych elektryczności i gazu (zasada *third party access* – TPA).

W styczniu 1995 r. opublikowany został *Green Paper*, dokument, który w powszechnej opinii stanowił zarys przyszłej polityki energetycznej Unii. Zawierał on zarazem stanowisko UE w sprawie ogólnoeuropejskiej polityki energetycznej, w związku z procesem wdrażania powstałej w dużym stopniu z inicjatywy Wspólnoty Europejskiej Karty Energetycznej, stanowiącej także ważną podstawę zinstytucjonalizowanej współpracy UE w tym obszarze z Polską oraz z innymi krajami stowarzyszonymi. Dokument ten:

- potwierdzał cele ogólne odnośnie do sektora energetycznego i polityki energetycznej sformułowane w JAE i TUE,
- konkretyzował cele działań podejmowanych wobec monopoli gazowych i elektroenergetycznych,
- określał zasady efektywnej współpracy między organami regulacyjnymi w krajach członkowskich w celu przestrzegania zasad jednolitego rynku energii elektrycznej,
- określał model jednolitego zarządzania siecią w ramach UCPE (Unia Koordynacji Wytwarzania i Przesyłu Energii Elektrycznej)
- definiował zasady harmonizacji sieci i struktur regulacyjnych.

Jak już stwierdzono, *Green Paper* stanowił jedynie pewien zarys polityki energetycznej Wspólnoty. Jej właściwy kształt został zawarty w dokumencie opublikowanym w czerwcu 1995 r.: *Białej księdze (White Paper): polityka energetyczna dla Wspólnoty*. Najważniejszym jego rozwinięciem był program działań przyjęty przez Parlament Europejski w lutym 1998 r.: *Energia dla Europy w latach 1999-2002*, program, który dotyczył przede wszystkim problemu przyspieszenia liberalizacji rynków energetycznych, w tym zwłaszcza elektryczności i gazu.

W nawiązaniu do wcześniejszych dokumentów, szczególnie *Ogólnego memorandum wyjaśniającego*, *Biała księga* określiła trzy obszary strategiczne wspólnej polityki energetycznej, takie jak:

- bezpieczeństwo energetyczne i współpraca międzynarodowa w zakresie energii
- integracja rynków energii – liberalizacja, konkurencja i konkurencyjność (w tym w skali paneuropejskiej i światowej)
- ochrona środowiska i zrównoważony rozwój w dziedzinie energii, łącznie z przyczynianiem się polityki energetycznej do większej spójności ekonomicznej i społecznej Wspólnoty¹.

¹ Por. zwłaszcza G. Wojtkowska-Łodej, *Polityka energetyczna Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.

Chociaż realizacja ogólnych i szczegółowych celów polityki energetycznej Wspólnoty we wszystkich tych obszarach ma istotne odniesienia do wzrostu jej spójności społecznej i ekonomicznej, to biorąc pod uwagę ograniczone rozmiary opracowania z jednej strony, z drugiej zaś fakt wyraźnej koncentracji aktywności Wspólnoty w rozpatrywanej dziedzinie na problematyce integracji rynków energii, w dalszym ciągu ograniczę się do zwięzłego przedstawienia działań wspólnotowych w tym właśnie obszarze, koncentrując się w szczególności na rynku energii elektrycznej.

3. Spójność społeczna i ekonomiczna w kontekście dążenia do liberalizacji rynków energetycznych

Ogólnie rzecz ujmując, wszelkie działania w tej dziedzinie wychodzą z przesłanki teoretycznej, że integrowanie rynków i wzmacnianie konkurencji, szczególnie przez stopniową liberalizację podsektorów wytwarzania, przesyłu i obrotu energią, a także wzmacnianie prokonkurencyjnego charakteru regulacji publicznej (niezbędnej zawsze w tej dziedzinie) doprowadzi do istotnego wzrostu efektywności i związanego z tym stopniowego spadku cen nośników energii finalnej, szczególnie energii elektrycznej, ciepła i gazu, dla odbiorców finalnych: przemysłowych i detalicznych, w tym zwłaszcza gospodarstw domowych. Wreszcie powszechne jest oczekiwanie, że związany z tym procesem spadek kosztów energetycznych wytwarzania wielu dóbr i usług doprowadzi do ogólnej poprawy konkurencyjności międzynarodowej przedsiębiorstw Wspólnoty, co jest niezwykle ważnym, pośrednim celem polityki energetycznej w dobie zaostrzającej się konkurencji na globalnym rynku światowym². Liberalizacja i deregulacja rynków energetycznych powinna doprowadzić w szczególności do większego bezpieczeństwa dostaw energii, zwiększenia możliwości wyboru dostawcy, a w ostateczności do spadku cen energii, co oczywiście musi być postrzegane jako jednoznacznie korzystne w kategoriach spójności zarówno społecznej, jak i ekonomicznej.

Praktyczna realizacja idei liberalizacji, czy też deregulacji, obejmuje dotychczas we Wspólnocie rynek energii elektrycznej i gazu. Jednak w tej drugiej dziedzinie (jest ona regulowana jak dotąd przede wszystkim przez dyrektywę 98/30/WE) mamy wciąż do czynienia z fazą wstępną, więc w dalszej części opracowania ograniczam się do sektora elektroenergetycznego, a więc do wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej.

² Bardzo obszerny przegląd aspektów teoretycznych procesu liberalizacji i deregulacji rynków energetycznych, a także omówienie przebiegu tego procesu w Unii Europejskiej oraz w jej poszczególnych krajach członkowskich znajdzie Czytelnik w: A. Szablewski, *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych – na przykładzie energetyki*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Monografie nr 12, Wydawnictwo DiG, Warszawa 2003.

Ogólne ramy funkcjonowania rynku energii elektrycznej, w tym także deregulacji i liberalizacji poszczególnych podsektorów sektora elektroenergetycznego, określiła dyrektywa 96/92/WE (będę ją też skrótowo określał mianem dyrektywy energetycznej). Już w trakcie jej opracowania ujawniły się bardzo silne rozbieżności między poszczególnymi krajami członkowskimi, a także między tymi krajami a stanowiskiem Rady Unii i Komisji Europejskiej, w sprawie zakresu, tempa i form liberalizacji (deregulacji) zarówno sektora wytwarzania (elektrownie), jak i sektora dystrybucji oraz obrotu (przedsiębiorstwa dystrybucyjne). Sektor przesyłu (*grid companies*) jest w zasadzie z tego procesu wyłączony³. Niemniej jednak wszystkie rozwiązania mają zgodnie z dyrektywą 96/92/WE prowadzić do równorzędnych rezultatów liberalizacyjnych, mierzonych zakresem swobody korzystania z sieci przesyłowo-dystrybucyjnej i tranzytowej. Oznacza to zarazem, że wszystkie one mają skutkować porównywalnymi rezultatami, jeśli chodzi o wzmacnianie konkurencyjności w podsektorze dystrybucji i obrotu, jako że – teoretycznie rzecz biorąc – spółki dystrybucyjne tracą wówczas, przynajmniej potencjalnie, swoją pozycję monopolistyczną, jeśli chodzi o sprzedaż energii dla konkretnych odbiorców na obszarach ich działania.

Zgodnie z dyrektywą 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie liberalizacji rynku energii elektrycznej z 19 grudnia 1996 r. (ABI nr L, 27 z 30 stycznia 1997 r., s. 20) przewidywany rozwój liberalizacji rynku, ściślej zaś podsektora dystrybucji i obrotu energią elektryczną w Unii Europejskiej, mierzony obligatoryjnym zakresem swobodnego dostępu do sieci, miał się przedstawiać następująco:

- 1997-1999 – 20%,
- 2000-2002 – 27%,
- 2003-2006 – 33%.

Na spotkaniu w Lizbonie 23 i 24 marca 2000 r. Rada Europejska wezwała do podjęcia szybkich działań w celu ukończenia tworzenia rynku wewnętrznego w sektorach energii elektrycznej i gazu oraz przyspieszenia liberalizacji w tych sektorach, aby osiągnąć w pełni funkcjonujący rynek wewnętrzny. W uchwale z 6 lipca 2000 r. w sprawie drugiego raportu Komisji o stanie liberalizacji rynków energetycznych Parlament Europejski zwrócił się z kolei z prośbą do Komisji o przyjęcie szczegółowego harmonogramu realizacji dokładnie wytyczonych celów, aby stopniowo dokonać całkowitej liberalizacji rynku energetycznego. Na szczycie Unii w Barcelonie (2001) również zapowiedziano znaczne przyśpieszenie procesu liberalizacji i szybkie osiągnięcie 100-procentowego poziomu swobodnego dostępu do sieci, ale dotychczasowy przebieg reformy sektora elektroenergetycznego w poszczególnych krajach nie daje pewności, czy stanie się to rzeczywiście w miarę szybko.

³ Dotychczas tylko 10 z 15 krajów członkowskich UE ma wyodrębnione urzędy zajmujące się regulacją publiczną w sektorze elektroenergetycznym. W niektórych krajach istnieją urzędy regulacyjne, których zakres działania obejmuje także inne dziedziny szeroko rozumianego sektora czy rynku energetycznego. W Wielkiej Brytanii np. działalność regulatora (OGFEM) obejmuje rynek elektroenergetyczny (energia elektryczna i ciepło) i rynek gazu.

Bardzo ważnym przykładem działań regulacyjnych, w których wyniku osiąga się cele istotne w kontekście spójności ekonomicznej, a przede wszystkim społecznej, jest polityka tzw. wspomaganego wejścia (*assisted entry*). Istotną przeszkodą w procesie regulacji (deregulacji) i liberalizacji analizowanego sektora, zwłaszcza zaś podsektora wytwarzania energii elektrycznej, może być w praktyce istnienie bardzo wysokich barier wejścia na rynek. Mogą one być związane z różnymi czynnikami, lecz najważniejszym jest z reguły wysoki poziom *kosztów utopionych* (*sunk costs*). W tej sytuacji wzmacnianie konkurencji w sektorze może wymagać ze strony instytucji regulacyjnej działań określanых mianem *wspomaganego wejścia*. Chodzi o wsparcie udzielane podmiotom wchodzącym na rynek przez podejmowanie takich działań przez instytucję regulującą, które kosztem podmiotu czy podmiotów już na rynku działających umożliwiłyby dostęp potencjalnych konkurentów do rynku. Polega to na takim wzmocnieniu „nowych” (to znaczy wchodzących na rynek) firm dzięki różnym preferencjom (na przykład podatkowym), żeby po wycofaniu owych preferencji firmy „wspomagane” były na tyle już mocne, aby móc konkurować z firmami „starymi”.

U podstaw działań związanych ze wspomaganym wejściem leży założenie, że związane z tym osłabienie stopnia monopolizacji rynków infrastrukturalnych, w tym wypadku elektroenergetycznego, przyniesie – z tytułu wprowadzenia rynków konkurencyjnych – korzyści większe niż koszt (np. w postaci zmniejszonych przychodów podatkowych) zastosowania tej metody wspomaganie konkurencji. Taki rachunek jest *a priori* zawsze bardzo trudny czy dyskusyjny. Jednakże, jak pokazały doświadczenia brytyjskie, wspomagane wejście jest rozwiązaniem potencjalnie atrakcyjnym z punktu widzenia ostatecznych celów deregulacji sektora elektroenergetycznego. W szczególności pozwoliło ono w tym kraju istotnie zwiększyć liczbę dostawców zainteresowanych ofertą dla mniejszych odbiorców (zarówno energii elektrycznej, jak i gazu), w tym zwłaszcza gospodarstw domowych. Ponadto nastąpiła istotna, prokonkurencyjna zmiana struktury rynku wytwarzania elektryczności. I tak na początku procesu deregulacji i urynkowania sektora, czyli w pierwszych latach poprzedniej dekady, dwóch największych producentów kontrolowało 78% zainstalowanej mocy energetycznej. W 2001 r. pięciu największych producentów dysponowało już tylko 28% tej mocy⁴.

Wzmocnieniu prokonkurencyjnego charakteru regulacji w sektorze elektroenergetycznym zwykle towarzyszy wzrost rzeczywistego, wolnego dostępu poszczególnych grup odbiorców do sieci przesyłowej, a więc zwiększenie możliwości wyboru dostawców, co – zwłaszcza w dłuższym okresie – powinno skutkować obniżeniem cen energii, a więc korzyściami uzyskiwanym przez jej konsumentów. Wielka Brytania jest tutaj znowu przykładem pozytywnych doświadczeń. W tym kraju w największym stopniu realizuje się zasadę swobodnego dostępu do sieci (TPA). Chodzi przy tym nie o teoretyczny, wynikający z regulacji prawnych, za-

⁴ Dane przytaczam za: A. Szablewski, wyd. cyt., s. 146-147.

się wolnego dostępu, ale o dostęp rzeczywisty. Bardzo dobrą miarą tego ostatniego jest wskaźnik zmiany dostawców. Tak np. w okresie pod początku 1999 r. do połowy 2001 r. udział odbiorców (wszystkich, a więc i detalicznych), którzy przynajmniej raz zmienili dostawcę energii elektrycznej, wzrósł z 11 do 38% (w wypadku gazu z 25 do 37%). W sumie od 1999 r. aż 15 mln (!) odbiorców zmieniło dostawcę⁵. Szacuje się przy tym, że redukcja cen osiągnięta w wyniku konkurencji pozwoliła zmniejszyć łączne wydatki na elektryczność i gaz odpowiednio o ok. 1 mld i 0,75 mld funtów, co w skali gospodarstwa domowego oznaczało oszczędności roczne rzędu 100 funtów. Istotne sukcesy w zakresie liberalizacji rynków energetycznych osiągnęły też Norwegia (kraj pozaunijny) oraz Dania i Szwecja. Ten ostatni kraj, pomimo dość późnego startu do procesu deregulacji i urynkowienia, gdyż otwarcie rynku dla odbiorców przemysłowych nastąpiło dopiero w 1996 r., już w roku 2001 mógł się wykazać 37-procentowym udziałem tychże odbiorców, zmieniających dostawcę energii elektrycznej lub też negocjujących poprawę warunków dostaw pod groźbą zerwania dotychczasowej umowy⁶.

Osiąganie w wyniku procesu liberalizacji i deregulacji korzyści przez ostatecznych konsumentów energii, w tym w szczególności przez gospodarstwa domowe, nie może być jednak rozumiane w ten sposób, że w procesie tym nie są brane pod uwagę także interesy wytwórców i dystrybutorów energii. Mówiąc inaczej, wymogi spójności społecznej, według których oceniamy ten proces, nie mogą być sprzeczne z wymogami spójności ekonomicznej, rozumianej tutaj jako potrzeba uwzględniania w procesie zmian reżimu regulacyjnego interesów i uwarunkowań działania wytwórców oraz dostawców energii. Klasycznym przykładem dotyczącym sektora elektroenergetycznego jest problem tzw. kosztów osieroconych (*stranded costs*). Po raz pierwszy problem kosztów osieroconych pojawił się w Stanach Zjednoczonych w końcu lat osiemdziesiątych XX w. w związku z zapowiedziami odchodzenia od sytuacji, w której przedsiębiorstwa elektroenergetyczne miały status prawnego monopolu. Mianem *kosztów osieroconych* określa się potencjalne straty, które przedsiębiorstwa – w tym wypadku elektroenergetyczne – mogą ponieść w wyniku zmiany reżimu regulacyjnego, konkretnie zaś w związku z utratą wyłączności na zbyt energii na terenie swego działania. Wielkość tych strat odpowiada tej części kosztów poniesionych w warunkach starego reżimu regulacyjnego, która wynika z działań akceptowanych przez władzę regulacyjną lub przez nią narzucanych, a która nie będzie mogła być odzyskana w warunkach wprowadzenia konkurencji na regulowane rynki; przede wszystkim ze względu na implikowany tą

⁵ Na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez brytyjski urząd regulacji rynku elektryczności i gazu OFGEM (*Experience of the Competitive Domestic Electricity and Gas Markets*, OFGEM, November 2001; www.ofgem.gov.uk).

⁶ Na podstawie: A. Barsch, A. Jansson, *Keeping the Customers Satisfied*, „Power in Europe Special Edition – West European Electricity Review” 2002, s. 55.

konkurencją spadek rynkowych cen energii. Chodzi tu zwłaszcza o koszty działań inwestycyjnych związanych z ochroną środowiska oraz zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego⁷. Problem ten pojawił się (nieco później) również w krajach UE, stanowiąc przy tym jedno ze źródeł oporu ze strony przemysłu przeciwko deregulacji i liberalizacji sektora energetycznego. Dlatego już w trakcie prac nad dyrektywą 96/92/WE starano się wypracować ogólnie akceptowane zasady kompensacji kosztów osieroconych, także w celu ochrony unijnych producentów energii przed potencjalną konkurencją ze strony oferentów zagranicznych (np. polskich). W wyniku pewnego kompromisu określono – na podstawie art. 24 dyrektywy energetycznej – kryteria i zasady, których spełnienie umożliwi krajom członkowskim – po akceptacji Komisji – zastosowanie mechanizmów kompensacji kosztów osieroconych.

Postulat, aby integracja i liberalizacja rynków energetycznych, w tym deregulacja i liberalizacja rynku energii elektrycznej, były postrzegane także na szerokim tle, jakim jest dążenie Wspólnoty do wzrostu spójności ekonomicznej i społecznej ugrupowania oraz – przede wszystkim – do zwiększania jej pozycji konkurencyjnej w globalizującej się gospodarce światowej, w stopniu największym – jak dotychczas – znalazł swój wyraz w strategii lizbońskiej, przyjętej w marcu 2000 r., a rozwiniętej na szczycie UE w Göteborgu w czerwcu 2001 r. Wynikający z tej strategii długookresowy cel Unii, aby do 2010 r. stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną (w skali świata), opartą na wiedzy gospodarką, zdolną do trwałego rozwoju, generującą większą liczbę konkurencyjnych miejsc pracy, a także charakteryzująca się większą spójnością społeczną, ma być osiągnięty dzięki:

- zmianom systemowo-regulacyjnym,
- koncentracji wydatków publicznych (krajowych i unijnych) na celach prorozwojowych: badaniach i innowacjach, edukacji, infrastrukturze społeczeństwa informacyjnego.

Ten pierwszy kierunek ma służyć – ogólnie rzecz ujmując – rozwojowi przedsiębiorczości, wzrostowi zatrudnienia i większej spójności społecznej, a kluczową rolę przypisuje się w tym względzie deregulacji i zwiększaniu konkurencyjności poszczególnych sektorów. Obejmuje to oczywiście także rynek energetyczny. Poza tym w strategii lizbońskiej wśród pięciu kierunków działań strategicznych wymienia się wprost liberalizację i integrację tych sektorów, których wspólny rynek *de facto* nie objął, zaliczając do nich właśnie energetykę, a także inne dziedziny infrastrukturalne: telekomunikację, transport i pocztę (ponadto także usługi finansowe i całość rynku usług)⁸.

Jednak pomimo przypisania w strategii lizbońskiej tak wielkiego znaczenia liberalizacji i integracji rynku energetycznego, w tym zwłaszcza energii elektrycznej

⁷ Więcej na ten temat: A. Szablewski, I. Wesółowski, *Podsektor wytwarzania energii elektrycznej wobec wyzwań związanych z akcesją do UE*, „Gospodarka Narodowa” 2002 nr 7-8.

⁸ Więcej na ten temat w: *Biała księga 2003, część I: Polska wobec strategii lizbońskiej*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 7-9 oraz 30-32.

i gazu, rzeczywisty postęp w tym zakresie w ostatnich latach może być oceniony jako co najwyżej umiarkowany w wymiarze zarówno legislacyjno-instytucjonalnym, jak i realnym. Postęp, jaki się dokonuje w niektórych krajach (np. Wielka Brytania, Szwecja), wynika w zasadzie z własnych inicjatyw tych krajów, a w niewielkim stopniu jest skutkiem zmian w prawie europejskim. Należy jednak odnotować pewne przyśpieszenie działań w tym zakresie w ostatnim czasie: np. na kolejny szczyt UE w Brukseli w marcu 2003 r. Komisja przygotowała dokument roboczy zawierający uzgodnione projekty tekstów nowych dyrektyw liberalizujących rynek energii elektrycznej i gazu, a w wypadku nowej dyrektywy energetycznej jej tekst został przez Parlament i Radę Unii zaakceptowany.

Nowa, ramowa dyrektywa energetyczna Wspólnoty (2003/54/WE) została przyjęta przez Parlament i Radę Unii 26 czerwca 2003 r. Określa ona wspólne zasady dla wewnętrznego rynku energii elektrycznej, uchylając dyrektywę 96/92/WE. Nowa regulacja obowiązuje we wszystkich krajach UE od 1 lipca 2004 r. (a więc także i w Polsce). Ogólnie rzecz ujmując, dyrektywa ta potwierdza na poziomie prawa wtórnego UE wolę działania Wspólnoty na rzecz stworzenia konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego pod względem ochrony środowiska rynku energii elektrycznej i zapewnienia równoprawnego traktowania w odniesieniu do praw i obowiązków wszystkich podmiotów tego rynku⁹. W szczególności chodzi o kontynuację i przyśpieszenie procesu reform regulacyjnych sektora, a przede wszystkim o wzmacnianie konkurencji w podsektorach wytwarzania, dystrybucji i obrotu energią elektryczną.

Dla wzrostu spójności społecznej i ekonomicznej w skali poszczególnych krajów, a także Wspólnoty jako całości, ogromne znaczenie ma bezpieczeństwo energetyczne. Najbardziej ogólny zapis dotyczący bezpieczeństwa energetycznego zawarty jest w ust. 2 art. 3 (artykuł ten dotyczy zobowiązań służb publicznych i ochrony konsumenta). Stwierdza się w nim, że państwa członkowskie mogą nałożyć, w ogólnym interesie ekonomicznym, na przedsiębiorstwa działające w sektorze elektroenergetycznym, obowiązki świadczenia usług publicznych, które mogą dotyczyć bezpieczeństwa, włączając w to bezpieczeństwo dostaw, regularność, jakość i ceny dostaw oraz ochronę środowiska, w tym efektywność energetyczną i ochronę klimatu. W odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw, efektywności energetycznej i/lub sterowania popytem oraz aby osiągnąć cele związane ze środowiskiem naturalnym, państwa członkowskie mogą wprowadzić długoterminowe planowanie w sektorze wytwarzania energii. Kwestia bezpieczeństwa jest też zaakcentowana w ust. 7 tego artykułu, stwierdzającym, że państwa członkowskie wdrażają

⁹ Poza licznymi odnoszącymi się do tego stwierdzeniami zawartymi w preambule, wola taka jest *expressis verbis* wyrażona w ust. 1. art. 3 dyrektywy. W opracowaniu wykorzystano tekst tłumaczenia dyrektywy 2003/54/WE zamieszczony na stronach www.MinisterstwaGospodarkiPracyiPolitykiSpolecznej.

odpowiednie środki w celu osiągnięcia założeń spójności społecznej i ekonomicznej oraz ochrony środowiska. Mogą one obejmować środki efektywności energetycznej i sterowania popytem oraz środki przeciwdziałania zmianom klimatycznym i bezpieczeństwa dostaw. Środki te mogą obejmować w szczególności stworzenie systemu właściwych bodźców ekonomicznych, przy zastosowaniu, gdzie należy, wszelkich istniejących państwowych i wspólnotowych narzędzi w celu obsługi i budowy koniecznej infrastruktury sieci, z uwzględnieniem wydolność istniejących połączeń wewnątrz- i międzysieciowych.

Problematyka bezpieczeństwa energetycznego została wyeksponowana również w art. 4 (nadzór bezpieczeństwa zaopatrzenia przez instytucje regulacyjne), a także w art. 6, dotyczącym procedury wydawania zezwoleń na budowę mocy wytwórczej. W jego ust. 2, enumerującym kryteria, jakie państwa członkowskie mogą w tym zakresie stosować, kryterium bezpieczeństwa systemu elektroenergetycznego, instalacji i towarzyszącego im sprzętu zostało wymienione na pierwszym miejscu. Z kolei w art. 10, dotyczącym wydzielenia operatorów systemu przesyłowego, mówi się o tym, że państwo członkowskie może nałożyć na operatora systemu, podczas tzw. przyznawania (*dispatching*) instalacji do wytwarzania, obowiązek dawania pierwszeństwa instalacjom do wytwarzania korzystającym z odnawialnych źródeł energii lub z odpadów, względnie wytwarzających ciepło i energię elektryczną w skojarzeniu (ust. 3) oraz – ze względu na bezpieczeństwo dostaw – wydać polecenie dawania pierwszeństwa przyznawania tych instalacji do wytwarzania, które korzystają z rodzimych źródeł energii pierwotnej, w stopniu nie przekraczającym w każdym roku kalendarzowym 15% całkowitej energii pierwotnej koniecznej do wytworzenia energii elektrycznej zużywanej w danym państwie członkowskim (ust. 4). Analogiczny obowiązek w zakresie *dispatching* może być nałożony, zgodnie z ust. 4 art. 14, na operatorów systemu dystrybucyjnego.

Problematyce integracji i liberalizacji rynku elektroenergetycznego poświęcona jest – bezpośrednio lub pośrednio – dominująca część preambuły do dyrektywy 2003/54/WE. Można powiedzieć, że w sposób syntetyczny wyraża ona ogólną „filozofię” Wspólnoty w zakresie intensyfikacji czy przyspieszania działań, które mają doprowadzić do ukształtowania efektywnie funkcjonującego, konkurencyjnego rynku elektroenergetycznego. W szczególności chodzi o zagwarantowanie przez państwa członkowskie rzeczywistego dostępu osób trzecich do systemu przesyłowego i dystrybucyjnego.

W preambule niezwykle mocno została wyeksponowana kwestia ochrony konsumentów energii elektrycznej, a zwłaszcza gospodarstw domowych i małych przedsiębiorstw. W punkcie 24 preambuły mówi się w związku z tym, że państwa członkowskie powinny zapewnić gospodarstwom domowym, a także małym przedsiębiorstwom (gdy państwa członkowskie uznają to za właściwe) prawo do dostaw energii elektrycznej określonej jakości po wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i uzasadnionych

cenach¹⁰. Ponadto państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne środki w celu ochrony odbiorców o słabszej pozycji. Mogą być one różne, w zależności od szczególnych okoliczności w danych państwach członkowskich i mogą obejmować określone środki odnoszące się do systemu płacenia rachunków za energię elektryczną lub bardziej ogólne środki przewidziane w ramach systemu bezpieczeństwa społecznego. Gdy tego rodzaju działania dotyczą również małych przedsiębiorstw, mają zastosowanie ogólne regulacje unijne dotyczące dopuszczalności i warunków udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom prywatnym.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia liberalizacji rynku elektroenergetycznego ma art. 21 dyrektywy (Otwarcie rynku i wzajemność), który definiuje pojęcie „uprawnionych odbiorców”, czyli osób trzecich w rozumieniu zasady TPA, a ponadto określa terminy dostępu do systemu przesyłowego i dystrybucyjnego. Artykuł ten stanowi, że:

1. Państwa członkowskie mają zapewnić, że uprawnionymi odbiorcami będą:

a) do 1 lipca 2004 r., odbiorcy, o których mowa w postanowieniach art. 19 ust. 1 do art. 19 ust. 3 dyrektywy 96/92/WE. Państwa członkowskie opublikują do 31 stycznia każdego roku kryteria definiowania tych uprawnionych odbiorców;

b) najpóźniej od 1 lipca 2004 r., wszyscy odbiorcy nie będący gospodarstwami domowymi;

c) od 1 lipca 2007 r., wszyscy odbiorcy.

2. W celu uniknięcia zachwiania równowagi w otwarciu rynków energetycznych:

a) umowy na dostawy energii elektrycznej zawierane z uprawnionym odbiorcą w systemie innego państwa członkowskiego nie są zabronione, jeżeli odbiorca uważany jest za uprawnionego w obydwu tych systemach;

b) gdy nie wyrażono zgody na transakcje, o których mowa w punkcie a), ze względu na to, że odbiorca jest uważany za uprawnionego tylko w jednym z dwóch systemów, Komisja może, uwzględniając sytuację rynkową i wspólny interes, na wniosek państwa członkowskiego, na którego terenie usytuowany jest uprawniony odbiorca, nałożyć na stronę, która nie wyraziła zgody, obowiązek realizacji żądanej dostawy.

Treść tego artykułu stanowi realizację na poziomie regulacyjnym prawa wtórnego zasygnalizowanej wcześniej w opracowaniu woli politycznej do radykalnego przyspieszenia procesu liberalizacji rynku energii elektrycznej. Ponieważ jednak Komisja miała świadomość, że z przyczyn technicznych niektóre kraje mogą mieć trudności z otwarciem swego rynku na pewne grupy odbiorców nie będące gospodarstwami domowymi, dopuszczona została – w art. 26 dyrektywy (Odstępstwa) – możliwość wniesienia przez kraj członkowski o uchylenie postanowień art. 21. Może ono jednak zostać przyznane przez Komisję na okres maksimum 18 miesięcy po terminie, o którym mowa w art. 30 ust. 1 (1 lipca 2004 – przyp. B.F.).

¹⁰ Środkom ochrony konsumenta został poświęcony specjalny aneks do dyrektywy (aneks nr 1), w którym szczegółowo opisane są prawa konsumentów, w tym te związane ze zmianą dostawcy.

Literatura

1. *European Electricity Systems in Transition – A Comparative Analysis of Policy and Regulation in Western Europe*, Elsevier Science Ltd., 1997.
2. *International Comparisons of Electricity Regulation*, Cambridge University Press, 1996.
3. Jasiński P., Skoczny T., Yarrow G., *Konkurencja a regulacja w energetyce*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995.
4. *Konkurencja, regulacja i prywatyzacja sektora energetycznego*, red. A. Szablewski, Monografia PA nr 11, Warszawa 2000.
5. Matlary J.H., *Energy Policy in the European Union*, Macmillan, European Union Series, New York 1997.
6. Szablewski A., *Liberalizacja rynków energii elektrycznej w krajach Unii Europejskiej*, Agencja Rynku Energii, Warszawa 2000.
7. Szablewski A., *Reformy regulacyjne w sektorach infrastrukturalnych na przykładzie energetyki – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2002.
8. Szablewski A., Wesolowski I., *Liberalizacja a procesy inwestycyjne z perspektywy wyzwań przed polskim sektorem wytwarzania energii (przypadek Elektrowni Opole)*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2002 (materiał powielony).
9. Zerka M., *Dyrektywa 96/92/EC Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 19 grudnia 1996 w sprawie jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej z komentarzem*, Warszawa 1999.

PROBLEMS OF SOCIAL AND ECONOMIC COHESION IN ENERGY POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The paper is an attempt to identify social and economic cohesion related components in EU energy policy. It starts with the analysis of social and economic cohesion issues against the background of primary law acts (founding treaties) as establishing the foundations of common energy policy, with special attention being paid to the Single European Act, Treaty of the European Union and Treaty of Amsterdam. Following that, the issues under consideration have been highlighted in the context of historical phases of development of common energy policy. The main part of the paper is devoted to social and economic cohesion issues from the point of view of energy markets liberalization which is the most important area of that policy. Within this part, there have been also included specific problems related to the Lisbon Strategy and a new framework energy policy of the EU.