

**Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz**

Urząd Regulacji Energetyki

## **ENERGETYKA POLSKA – KONTEKST EUROPEJSKI**

### **1. Wstęp**

Punktem odniesienia rozważań o sprawniejszej ekonomicznie, przyjaznej ludziom i środowisku energetyce są obserwacje zjawisk i procesów zachodzących w przekształceniach systemowych i strukturalnych europejskiej energetyki, co stanowi jednocześnie swoistą naukę, inspirację i rekomendacje dla krajów podążających ich tropem [4]. Trzeba również zdawać sobie w pełni sprawę z określonych determinant, mających różny charakter w poszczególnych krajach. Dotyczy to również polityki harmonizacji energetyki polskiej z unijną, podporządkowanej takim nadrzędnym przesłankom, jak wysoka konkurencyjność gospodarki i dostępność energii po racjonalnych cenach przy zachowaniu bezpieczeństwa energetycznego.

### **2. Aspekty rzeczowe**

Podstawą oceny konkurencyjności polskich przedsiębiorstw energetycznych w stosunku do przedsiębiorstw zachodnich są, oprócz odmienności systemowo-funkcjonalnych, istotne różnice w charakterystyce rzeczowej. Przede wszystkim polski sektor energetyczny obejmuje szerszy niż w większości państw UE obszar gospodarki: poza energią elektryczną i gazem istotne miejsce zajmuje ciepłownictwo<sup>1</sup>.

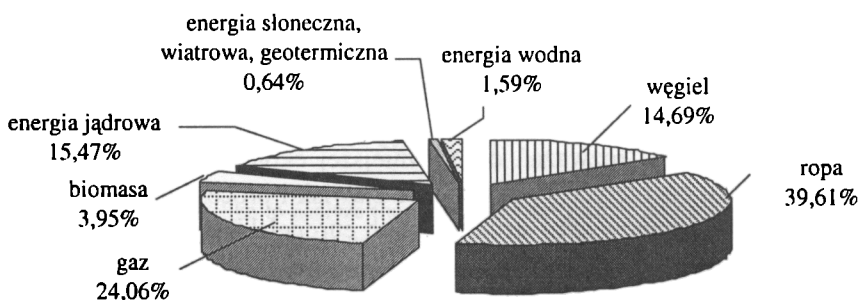
Inna jest też struktura paliw pierwotnych (rys. 1 i 2) i ogólna efektywność ich użytkowania, a także – inne są aspekty środowiskowe. W porównaniu z krajami tzw. starej piętnastki Polska dysponuje znacznymi zasobami paliw stałych (węgla kamiennego i brunatnego), natomiast skromniejszymi zasobami paliw węglowodorowych (gazu ziemnego i, szczególnie, ropy naftowej). Dlatego mimo zmian w

---

<sup>1</sup> Jest to różnica 10 punktów procentowych w strukturze finalnej konsumpcji energii. Zarówno te dane, jak i większość odnoszących się do porównań Polski z UE pochodzą z „Electricity Information” 2004, OECD/IEA, Paris 2004.

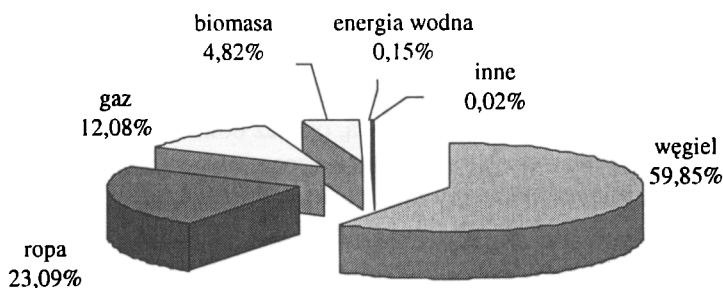
strukturze pozyskania i zużycia energii pierwotnej węgiel jest nadal podstawowym nośnikiem energii w polskiej gospodarce. Zwiększa się, co prawda, zużycie i znaczenie gazu ziemnego jako bardziej ekologicznego paliwa, ale z powodu dużego importu nie można go jeszcze bardziej zwiększać.

Dominujący udział węgla w krajowym bilansie paliw Polski utrzymuje bezpieczeństwo energetyczne na wysokim i stabilnym poziomie. Szczególnie jeśli uwzględni się szybko rosnące ceny ropy i gazu na świecie, może się to okazać atrakcyjne dla konkurencyjności polskiej gospodarki, nawet przy konieczności podejmowania inwestycji w technologie użytkowania węgla przyjazne środowisku. Ta sytuacja jeszcze długo będzie oznaczała niższą efektywność sektora energii – i to bez względu na postępek w transformacji rynkowej.



Rys. 1. Struktura paliw pierwotnych w UE 15 (2003 r.)

Źródło: „Electricity Information” 2004, IEA/OECD, Paris 2004.



Rys. 2. Struktura paliw pierwotnych w Polsce (2003 r.)

Źródło: „Electricity Information” 2004, IEA/OECD, Paris 2004.

Obserwowane zmiany w strukturze pozyskania i zużycia energii pierwotnej – powodujące, że zwiększa się dywersyfikacja zasilania energetycznego gospodarki polskiej – mają jednak drugie oblicze. W miarę wzrostu stopnia dywersyfikacji

zmniejsza się samowystarczalność energetyczna kraju<sup>2</sup>, dlatego w polityce energetycznej Polski wybrano strategię wykorzystania węgla jako dominującego paliwa<sup>3</sup>, z pewnymi perspektywami na wykorzystanie energii jądrowej – tym bardziej że w większości krajów UE jest ona użytkowana.

Poziom infrastruktury technicznej energetyki jest zróżnicowany w zależności od rodzajów nośników energetycznych. W **elektroenergetyce** poziom techniki wytwarzania jest zbliżony do unijnego. Sektor elektroenergetyczny dysponuje nadal wysoką nadwyżką mocy osiągalnej nad zapotrzebowaniem szczytowym<sup>4</sup>. Wskaźniki charakteryzujące stan zapasów paliw stałych w Polsce pozostają zbliżone do analogicznych miar w UE. Jednak duże odmienności między polską a europejską elektroenergetyką występują pod względem struktury mocy. W Polsce ogromna większość mocy jest zlokalizowana w elektrowniach ciepłych<sup>5</sup>. Jest to nie tylko miarą dystansu do stanu pożądanego w tej dziedzinie, ale też zapowiedzią określonych trudności i wymagań, którym trzeba będzie sprostać, chociażby w zakresie postępowań regulacyjnych i ochrony środowiska naturalnego. W zakresie zaś świadczenia usług dostarczania energii elektrycznej polska infrastruktura jest technicznie zużyta, szczególnie na obszarach wiejskich.

W **gazownictwie** sprawą podstawową, ze względu na dominujący import, są sieci (transport i dystrybucja) i ich jakość: stan gazociągów przesyłowych należy ocenić jako dobry, a ich rozbudowa i wysokie tzw. rezerwowanie (dublowanie rurociągów zasilających) umożliwia przesyłanie paliwa do ważnych odbiorców z różnych punktów systemu przesyłowego. Jednak konsekwencją takiej polityki inwestycyjnej są wysokie koszty, nadmiernie obciążające odbiorców. Mimo systematycznego powiększania zdolności magazynowania gazu ziemnego, zapasy tego paliwa są nadal znacznie mniejsze od zapasów w większości krajów UE<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Obecnie wartość wskaźnika samowystarczalności energetycznej Polski znacznie przekracza poziom 80% i z pewnością jeszcze przez wiele lat będzie wyższa niż w krajach Unii Europejskiej.

<sup>3</sup> Dokument „Ocena realizacji i korekta założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku” oraz w jego załączniku: „Obywatel, rynek, konkurencja – przekształcenia organizacyjne, strukturalne i własnościowe sektora paliwowo-energetycznego”, przyjęty przez Radę Ministrów 2 kwietnia 2002 r. oraz „Polityka energetyczna Polski do 2025 roku”, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 stycznia 2005 r.

<sup>4</sup> W ocenie URE jest to ponad 40%, podczas gdy w krajach UE przyjmuje się za poziom uzasadniony 20÷24%.

<sup>5</sup> Ten wskaźnik osiąga w Polsce niemal 98%, w Unii Europejskiej zaś wskaźnik udziału elektrowni ciepłych kształtuje się na poziomie 56%.

<sup>6</sup> Unia Europejska (a także Międzynarodowa Agencja Energii i OECD) nakłada na państwa członkowskie obowiązek posiadania zapasów odpowiadających 90-dniowemu zużyciu krajowemu. Proces dochodzenia do wielkości 90-dniowych zapasów paliw płynnych, odpowiadających wymaganiom Unii, jest w Polsce rozłożony na kilka lat, więc niezbędny poziom zapasów zostanie osiągnięty do 31 grudnia 2008 r. Przewiduje się, że wielkość pojemności magazynowych będzie musiała wzrosnąć o 3,9 mln m<sup>3</sup>. Obecna pojemność czynna polskich podziemnych magazynów gazu wynosi około 1,6 mld m<sup>3</sup>.

Kolejnym elementem charakterystyki rzeczowej energetyki jest zużycie energii. Porównanie polskiej sytuacji z unijną wskazuje na odmienności zarówno ilościowe, jak i jakościowe. Ogólnie konsumpcja energii jest niższa, szczególnie w zakresie elektryczności. Jednocześnie obserwowana od początku lat dziewięćdziesiątych tendencja do zmniejszania się zapotrzebowania na energię w Polsce<sup>7</sup> obecnie została zahamowana<sup>8</sup>. W UE zużycie energii – po początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy zużycie spadło do poziomu sprzed 1973 r. – odbudowuje się bardzo powoli. Wskazuje to na poważne zmiany strukturalne i techniczno-technologiczne w państwach UE, powodujące spadek energochłonności produktu społecznego i tym samym zasadniczo zmniejszające się zapotrzebowanie na energię. W gronie starych państw unijnych można zauważyć również takie, które mają rosnące zapotrzebowanie – to państwa nadrabiające zaległości wzrostowe<sup>9</sup>. Być może, dołączy do nich również Polska.

Zdecydowanie niekorzystnie na tle UE wygląda w Polsce struktura konsumpcji energii. Jest to szczególnie widoczne, gdy porówna się poziom konsumpcji energii elektrycznej na mieszkańca<sup>10</sup>. Nadal najważniejszym polskim odbiorcą energii elektrycznej jest przemysł, mimo że jego udział stale maleje. Nie ulega wątpliwości, że coraz większego znaczenia będą nabierały – jako odbiorcy – gospodarstwa domowe<sup>11</sup>.

### 3. Aspekty funkcjonalno-systemowe: stan rynku

Elementy charakterystyki rzeczowej energetyki należy uzupełnić oceną funkcjonowania rynku. Choć jego charakter i uwarunkowania się zmieniają, perspektywa postępu konkurencji na jednolitym rynku europejskim – od tworzenia teoretycznych filarów wspólnego rynku po mozolną pracę u podstaw – pozwala na konstatację, że te same problemy pozostają w dużej mierze wspólne dla większości

<sup>7</sup> Spadek popytu był rezultatem splotu wielu okoliczności (z których najważniejsze to trwająca transformacja polskiej gospodarki, stale zmniejszająca się jej energochłonność), a także działań oszczędnościowych wymuszonych wzrostem cen nośników energii pierwotnej. Stan obecny wynika natomiast z pewnego, na razie niewielkiego, wzrostu sprzedaży energii elektrycznej przy zmniejszonej ciepła i gazu, co generalnie jest korzystne, jeśli się zważy na szczególnie niską konsumpcję energii elektrycznej w gospodarstwach domowych.

<sup>8</sup> Od trzech lat produkcja sprzedana energetyki utrzymuje się na stałym poziomie, co przy rosnącym PKB oznacza wyższą efektywność wykorzystania energii.

<sup>9</sup> Większy niż przeciętny wzrost zużycia energii nastąpił głównie w Portugalii, Hiszpanii i Irlandii. Niewątpliwie wpływ na to miało przystąpienie do Wspólnoty i związany z tym wzrost gospodarczy.

<sup>10</sup> Polski, analogiczny, kształtuje się zaledwie na poziomie około 70% zużycia energii.

<sup>11</sup> Pod koniec lat dziewięćdziesiątych udział gospodarstw domowych w zużyciu energii elektrycznej w Polsce wynosił około 20% przy ogólnej tendencji wzrostowej. W krajach Unii Europejskiej te wskaźniki są znacznie wyższe – w Niemczech około 30%, we Francji – 34%, w Wielkiej Brytanii – 35%, w Austrii – 32%.

krajów Wspólnoty, choć w niektórych, tak jak w Polsce, są ostrzejsze. To, co ćwierć wieku temu było jeszcze normą w zarządzaniu energetyką – monopolistyczny sposób organizacji zaopatrzenia w dobra i usługi tej sfery, połączony z publicznym nadzorem – dzisiaj, jeżeli występuje, jest barierą wzrostu gospodarczego. Uprzedni system powodował rosnące koszty dostarczania energii i tym samym spowolniał ekspansję gospodarczą i wzrost dobrobytu. Dążenie do sprawniejszej, efektywniejszej, dynamicznie rozwijającej się gospodarki i wzrostu możliwości społeczeństwa, czyli sprostanie międzynarodowej konkurencji rynkowej, powoduje, że nie ma dla niej innej drogi realizacji niż niskie koszty i racjonalne ceny energii, w tym przede wszystkim energii elektrycznej. Umiarkowane ceny energii zachęcają do jej większego zużycia, dzięki czemu wzrasta sprzedaż.

Jednym z głównych wspólnych problemów jest wciąż mała integracja krajowych rynków państw członkowskich w jeden wspólny rynek energii w Europie. Wyrażono wiele obaw o losy polskiej energetyki w obliczu potężnej konkurencji zewnętrznej, a w rzeczywistości konkurencja ta z trudem przekracza granice. W niewielu krajach zagraniczni dostawcy posiadli więcej niż 20% [2] udziału w rynku. Należy zdawać sobie sprawę, że to, czego obawiają się podmioty gospodarcze sektora, może się jednocześnie okazać nadzieją odbiorcy. Czy zamiast budować legislacyjne okopy w celu ochrony polskiej energetyki przed wrogim przejęciem, nie byłoby rozsądniej stworzyć strategię zdobycia przez nią przyczółków na rynkach innych krajów? Nawet jeśli potencjał krajowego sektora nie stwarza szans na równorzędną rywalizację na rynkach Europy Zachodniej, z pewnością mamy szansę zaznaczyć swoją obecność na rynkach ościennych, w wymiarze regionalnym. Niestety, trudno jest wskazać przykłady międzynarodowej ekspansji polskich przedsiębiorców na rynki krajowe inne niż tylko własny.

Interesującym przekrojem porównawczym jest struktura podmiotowa rynku. W starej Unii jest w dużym stopniu nieodpowiednia do tworzenia warunków rozwoju konkurencji. Rynki energii elektrycznej, a szczególnie gazu, są zdominowane przez jednego lub dwóch dostawców. Od krajów członkowskich UE oczekuje się sytuacji odwrotnej, nie do końca jednak takiej jak w Polsce. Nasza energetyka jest bowiem zdecydowanie bardziej rozdrobniona (to formalny – bo realnie istnieje – skutek rozbięcia monopolu<sup>12</sup>), ciągle bardziej w sektorze publicznym niż prywatnym i – co niezwykle istotne – funkcjonująca w otoczeniu znacznie mniej dojrzałej gospodarki rynkowej. Należy dodać, że w elektroenergetyce i gazownictwie sytuacje są niejednakowe.

W związku z tym szczególnego znaczenia nabierają działania zmierzające do zmiany struktury polskiego sektora elektroenergetycznego, takie jak stworzenie np.

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Ustawowa likwidacja dała podstawy bytu wielu samodzielnym przedsiębiorstwom: kopalniom, elektrowniom, zakładom energetycznym. Nadal są one w przeważającym stopniu własnością Skarbu Państwa.

spółki Bełchatów Opole Turów Górnictwo i Energetyka SA (BOT GiE SA) czy postępująca konsolidacja spółek dystrybucyjnych i ich pionowe zintegrowanie z wytwarzaniem. To swoiste antidotum na zewnętrzne zagrożenie ze strony europejskich konkurentów – a tak integrację pionową postrzega wielu reprezentantów elektroenergetyki – jest zaledwie szansą i nie daje pewności wieloletniej ochrony polskiego potencjału wytwórczego. Bez wątplenia jest to instrument dość pasywny, związany jedynie z obroną stanu posiadania, przy czym sektor praktycznie nie podejmuje żadnych działań zorientowanych na rynek, na odbiorców energii. W takich okolicznościach wynik rywalizacji, choć przesunięty w czasie, wydaje się z góry przesądzony. Nawet zwiększający się kontyngent eksportowanej przez nas energii nie będzie miał żadnego wpływu na wybory polskich odbiorców energii w chwili pełnego uwolnienia rynku<sup>13</sup>. Trzeba się zatem liczyć z sytuacją, iż krajowi odbiorcy zaczną wybierać zagranicznych, a nie rodzimych dostawców, oferujących im zarówno większą pewność dostaw energii, jak i zapewne bogatszą ofertę dodatkową<sup>14</sup>.

Stan gazownictwa jest jeszcze bardziej odległy od pożądanego. Trudno mówić o prorynkowych sukcesach, skoro z takim trudem i z ogromnym opóźnieniem przebiega restrukturyzacja krajowego monopolisty, jakim jest Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (PGNiG). Rozdzielenie zakresów działalności (*unbundling*<sup>15</sup>) zapewniło przejrzystość kosztową i cenową, a zarazem wyeksponowało obszary podatne na działanie konkurencji. Prawne wyodrębnienie operatora systemu przesyłowego jest niezbędne dla dobrze funkcjonującego rynku. Ten etap udało się zainicjować również w Polsce, a kolejne lata powinny przynieść jego finalizację w kształcie przewidzianym w rządowej strategii rozwoju sektora<sup>16</sup>. Podobnie istotne znaczenie dla funkcjonowania rynku będzie miało wyodrębnienie operatorów systemów rozdzielczych. Kluczowym zagadnieniem, szczególnie dla odbiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw i odbiorców domowych, będzie możliwość skorzystania z wyboru dostawcy energii lub gazu<sup>17</sup>. Zarazem aby niezależni dostawcy mogli konkurować o odbiorcę końcowego z tej grupy, należy im stworzyć warunki niedyskryminacyjnego dostępu do sieci

<sup>13</sup> 1 lipca 2007 r. wszyscy odbiorcy uzyskają pełne prawo wyboru dostawcy.

<sup>14</sup> Sytuacja zapewne upodobni się do tego, co obserwowaliśmy np. w konkurencyjnych segmentach gospodarki, takich jak przemysł samochodowy czy usługi bankowe. Zwłaszcza te ostatnie mogą się okazać szczególnie symptomatyczne. Pamięamy przecież, jak banki zagraniczne akwirowały, i czynią to nadal, swoich nowych klientów, kusząc ich nowatorstwem produktów bankowych, specjalnymi preferencjami itp. Jeśli energetykom taki przykład nie przemawia do wyobraźni, to może warto ich zapytać, dlaczego sami korzystali z kredytów nie tylko w bankach zagranicznych, ale i w obcych walutach, doprowadzając do ogromnego zadłużenia sektora i związanego z tym ryzyka kursowego.

<sup>15</sup> Oddzielenie od siebie produkcji, przesyłu, dystrybucji i dostaw energii, co jest przesłanką identyfikowania i przyporządkowywania kosztów konkretnej „operacji” w długim procesie wytwarzania i dostarczania energii, pozwala uzyskać cenę odpowiednią do kosztów.

<sup>16</sup> „Polityka energetyczna Polski do 2025 roku”...

<sup>17</sup> 1 lipca 2007 r. wszyscy odbiorcy uzyskają pełne prawo wyboru dostawcy.

i usług bilansowania – ograniczenie dostępu jest jedną z największych przeszkód w rozwoju konkurencji. Kolejną przeszkodą to brak wystarczającej podaży energii w „wolnym” obrocie, tj. poza tzw. KDT [7].

Konserwowaniu obecnego stanu rynku – zresztą nie tylko w Polsce – dodatkowo sprzyja niedostatecznie rozwinięta infrastruktura sieciowa, szczególnie w zakresie połączeń międzysystemowych (międzynarodowych), tworząc istotną barierę dla nowych inwestorów<sup>18</sup>.

#### 4. Aspekty funkcjonalno-systemowe: instytucje

Promotorem przedsięwzięć zmierzających do zaistnienia konkurencji w energetyce mogą być jedynie władze publiczne, na których ciąży odpowiedzialność za bezpieczeństwo energetyczne. Dlatego aktywność państwa lub takich instytucji integracji międzynarodowej jak np. Unia Europejska przybiera formę wyspecjalizowanej *regulacji* [6], podporządkowanej celom polityki energetycznej. Stosuje się różne mechanizmy i narzędzia; powoływane są również, w ramach aparatu władzy lub administracji państwowej, autonomiczne instytucje regulacyjne. Działaniom tym często towarzyszy wzmacnianie roli instytucji antymonopolowych, i to w obszarze zarówno władzy wykonawczej, jak i sądowniczej. W Unii Europejskiej fundamentem prawnym określenia celów, instytucji i narzędzi regulacyjnych wobec energetyki są *dyrektywy energetyczne* [8; 4], a ich krajowymi odpowiednikami specjalne ustawy, stanowiące tzw. prawo energetyczne.

Specyficzne instytucje to organy regulacyjne powołane w celu wdrożenia i nadzorowania procesu liberalizacji rynków energii, mające przeciwdziałać negatywnym skutkom naturalnych monopolii w interesie trwałego bezpieczeństwa energetycznego, poprawy konkurencyjności gospodarki oraz ochrony środowiska przed negatywnymi skutkami oddziaływania procesów energetycznych, zgodnie z priorytetami polityki gospodarczej rządu i Unii Europejskiej.

Trudności misji regulacyjnej wobec energetyki polegają na konieczności stosowania specyficznych reguł wpływających na funkcjonowanie sektora energii, tak aby to, co jest pewnym odstępstwem od warunków powszechnie obowiązujących na innych rynkach towarów i usług, miało charakter przejściowy; mówiąc umownie: od monopolu do rynku poprzez regulację, będącą pewnym *substytutem* rynku konkurencyjnego (więcej np. w [5]). Pamiętajmy, że sprawa dotyczy rynku czegoś, co nie przestanie być dobrem fundamentalnie cywilizacyjnym i równocześnie musi mieć cechy towaru, czyli racjonalną cenę, aby mogło należycie pełnić swoją funk-

---

<sup>18</sup> Między innymi dlatego Komisja Europejska zainicjowała w minionym roku powstanie regionalnych miniforów, gdzie dyskusja będzie zmierzała do wypracowania wspólnych standardów alokacji mocy przesyłowych i rozwoju niezbędnych połączeń międzysystemowych. Prezes URE uczestniczy w dwóch miniforach, obejmujących kraje basenu Morza Bałtyckiego i Europy Środkowo-Wschodniej.

cję. Regulacje specyficzne są bowiem podejmowane wtedy, kiedy zachodzi konieczność szczególnej ochrony interesu publicznego.

Oprócz doniosłego, acz symbolicznego (ze względu na kilkunastoletnie przygotowania) faktu, jakim było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, rok 2004 pozornie nie obfitował w wydarzenia istotne z punktu widzenia zwiększania konkurencyjności europejskich rynków energii i gazu. Wszak liberalizacja tych rynków następuje ze zmiennym powodzeniem już od kilku lat, a szczytne ideały napotykają mur przyziemnych trudności, których w różnym stopniu doświadczają jednak prawie wszystkie państwa członkowskie reformujące swoje rynki energii. Jednak to właśnie w zeszłym roku zaczęły obowiązywać *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 54/2003 w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej i nr 55/2003 w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku gazu* oraz *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej*<sup>19</sup>, przyjęte jeszcze rok wcześniej.

Wpływ nowych dyrektyw i rozporządzenia na postępujący proces wprowadzania konkurencji do sektora energii ma z założenia charakter długofalowy, dlatego rzeczywista ocena zmian zachodzących na rynku będzie możliwa dopiero za kilka lat, z pewnej historycznej perspektywy.

O ile można uznać, że rok 2003 był rokiem ustanowienia nowego porządku prawnego mającego służyć liberalizacji sektora energetyki w Europie, o tyle rok 2004 był przełomowy, ponieważ zapoczątkował wieloletni okres praktycznej realizacji kształtowania wspólnego rynku energii według zapisów unijnej legislacji. Panuje zgodność, że po przyjęciu wspomnianych aktów prawnych Europa ma właściwie nakreślone ramy legislacyjne dalszych etapów budowania konkurencyjnego rynku energii i gazu. I choć do ich dopełnienia pozostaje jeszcze przyjęcie kilku aktów unijnego prawa, jak choćby rozporządzenia określającego zasady dostępu do sieci gazowych czy dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa dostaw i infrastruktury, już obecnie dalsze wysiłki powinny zmierzać do praktycznej implementacji tych zapisów przez kraje członkowskie. Nie przypadkiem w minionym roku, po kilku miesiącach potrzebnych na opracowanie wewnętrznych procedur i struktury organizacyjnej, prace rozpoczęła Europejska Grupa Regulatorów Energii i Gazu (ERGEG)<sup>20</sup>. Zadaniem ERGEG jest przełożenie języka legislacji na praktykę funk-

<sup>19</sup> Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC.

<sup>20</sup> European Regulators Group for Electricity and Gas – ERGEG, powołana z inicjatywy Komisji Europejskiej. ERGEG jest oficjalnym ciałem doradczym Komisji Europejskiej ustanowionym decyzją Komisji 2003/796/WE z 11 listopada 2003 r.



cjonowania rynku i harmonizację rozwiązań krajowych, która pozwoli na większą integrację w jednolity rynek europejski<sup>21</sup>. Podobną rolę starała się odgrywać i to kontynuuje Rada Europejskich Regulatorów Energii<sup>22</sup>.

Jednocześnie Komisja Europejska wykazuje determinację w przyspieszeniu zmian systemowych, umożliwiających stopniowe ujednocianie rozwiązań, a ERGEG ma służyć podkreśleniu roli organów regulacyjnych w tym procesie. Dotychczasowe formy współpracy i wymiany poglądów, takie jak Forum florenckie i Forum madryckie, choć wciąż ważne i istotne, zmieniają swój charakter. Przystają być płaszczyzną negocjowania rozwiązań systemowych z przedstawicielami wszystkich uczestników rynku (rządy państw członkowskich, organizacje branżowe i konsumenckie), a stają się formą konsultacji projektów rozwiązań przygotowanych przez Komisję we współpracy z regulatorami narodowymi w ramach ERGEG. Następuje przeniesienie punktu ciężkości i odpowiedzialności za wypracowywanie i wdrażanie rozwiązań systemowych na Komisję Europejską jako organ z inicjatywą legislacyjną oraz na narodowych regulatorów.

Rok 2004 dzięki wejściu w życie nowych dyrektyw i rozporządzenia zapoczątkował trzyletni, intensywny okres praktycznej implementacji nowych reguł funkcjonowania energetyki. Kolejnym symbolicznym rokiem będzie 2007, kiedy rozpocznie się realizacja idei wolnego rynku energii dla odbiorców detalicznych.

Nie bez znaczenia dla procesu transformacji rynkowej energetyki jest postawa odbiorców energii. Coraz bardziej świadomie korzystają oni z należnych im praw i tym samym przyczyniają się do wymuszania na energetyce koniecznych reform, pogłębiając służebną wobec siebie rolę energetyki.

## 5. Liberalizacja polityki energetycznej w Europie

Efekty podejmowanych działań transformacyjnych są obiecujące: dynamiczny rozwój w coraz większej liczbie państw członkowskich UE konkurencyjnych narodowych rynków energii elektrycznej, nabierająca tempa konkurencja w zakresie gazu oraz postęp w tworzeniu wspólnego, europejskiego rynku energii. Następują korzystne zmiany strukturalne w sektorze, zwiększa się różnorodność: autonomizuje się tzw. operatorów systemów przesyłowych i rozdzielczych (wyłącza z działalności komercyjnej, dzięki czemu są neutralni wobec rynku), pojawiają się przedsiębiorstwa wyspecjalizowane w pośrednictwie i przedsiębiorstwa zupełnie nowe-

<sup>21</sup> Polski regulator (Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – URE) został członkiem stowarzyszenia 1 maja 2004 r., dzięki czemu zyskał możliwość bezpośredniego prezentowania swojego stanowiska odnośnie różnych aspektów funkcjonowania konkurencyjnych rynków energii elektrycznej i gazu, kierunków przyszłego prawa unijnego itd. Zwiększyło to również jego międzynarodową aktywność.

<sup>22</sup> Council of European Energy Regulators (CEER), stowarzyszenie powstałe w 2000 r. Prezes URE przystąpił w 2004 r. Jego przedstawiciele biorą aktywny udział w pracach merytorycznych poszczególnych grup roboczych i zadaniowych.

go typu, tzw. multienergetyczne<sup>23</sup> (choć na razie częściej jest to dywersyfikacja działalności na różnych rynkach, a nie w skali rynku lokalnego, przy czym nieprzebrnięcie w takiej sytuacji warunków konkurencji mogłoby grozić niebezpieczeństwem demonopolizacji). Dzięki zakupom i fuzjom poszerza się pole działania przedsiębiorstw energetycznych, co ma sprzyjać konsolidacji różnych dziedzin działalności energetycznej. Zwiększa się znaczenie, podobnie jak na innych rynkach, sprawnie działającej infrastruktury (m.in. takich instytucji, jak: prawo gospodarcze, umowa handlowa, giełda, handel internetowy itd.).

Stopień zaawansowania konkurencji w poszczególnych państwach członkowskich jest już znaczny, jednak sytuacja jest dość zróżnicowana, co daje się zauważyć po przeanalizowaniu danych zawartych w tab. 1 i 2.

Analiza doświadczeń europejskich [3; 4] umożliwia sformułowanie pewnych wniosków, które są uogólnieniem zmagających poszczególnych krajów o efektywniejszy rynek energii, są również nauką dla nowych członków UE. Do podstawowych należy konstatacja, że demonopolizacja i urynnowienie sektorów energetycznych stało się możliwe dzięki unbundlingowi (rozdzielenie działalności energetycznej na poszczególne zakresy zapewniło przejrzystość kosztową i cenową, a zarazem wyeksponowało obszary podatne na działanie konkurencji) oraz że nie do przecenienia jest zasada TPA<sup>24</sup> jako narzędzia liberalizacji. Kolejnym istotnym wydarzeniem wzmacniającym konkurencję jest finalizowany proces wyodrębniania z molochów energetycznych tzw. operatorów systemów przesyłowych i systemów dystrybucyjnych. Prywatyzacja bez wątpienia przyspiesza procesy liberalizacyjne, rygoryzuje ekonomicznie, ułatwia pozyskanie kapitału po efektywnym koszcie oraz wdrożenie nowoczesnych metod zarządzania i organizacji<sup>25</sup>. Ten aspekt transformacji rynkowej energetyki jest szczególnie istotny dla krajów nadrabiających opóźnienia cywilizacyjne, ponieważ funkcjonująca w otoczeniu dojrzałej gospodarki rynkowej

---

<sup>23</sup> Są to przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące kompleksową działalność w zakresie wytwarzania, przesyłania, dystrybucji oraz handlu energią elektryczną, ciepłem i gazem oraz świadczące inne usługi infrastrukturalne na terenie gminy/miasta (związku gmin/związku miast). Przedsiębiorstwo multienergetyczne nie ma wyłączności na zasilanie odbiorców w ciepło, energię elektryczną i gaz na obszarze swojego działania. Wejście przedsiębiorstwa na rynek odbywa się w warunkach konkurencji z branżowymi przedsiębiorstwami energetycznymi.

<sup>24</sup> Obserwuje się, że nawet tylko prawna, a niekoniecznie faktyczna liberalizacja dostępu do sieci energetycznej prowadzi do spadku cen energii. Na wolnym rynku i przy nadwyżce mocy cena zbliża się do poziomu kosztów najbardziej efektywnych wytwórców. Jednocześnie po dwóch–trzech latach obserwuje się na ogół wyhamowywanie tempa spadku, a w pewnych przypadkach ich ponowny wzrost, co tłumaczy się reakcją obronną sektora. Nie ma zatem innego wyjścia, jak konsekwentna liberalizacja. Pokazuje to przykład m.in. Wielkiej Brytanii i krajów skandynawskich.

<sup>25</sup> Ten aspekt transformacji uczynili autorzy przedmiotem referatu na dorocznej konferencji katedry polityki gospodarczej (Jastarnia 2005): *Transformacja ustrojowa w polskiej elektroenergetyce. Od pełnego monopolu naturalnego ku... pełnej konkurencyjności?*

Tabela 1. Stopień otwarcia krajowych rynków energii elektrycznej

Kraj	Stopień otwarcia rynku (%)	Wielkość otwarcia rynku (TWh)	Próg uprawniający do TPA	Rozdział działalności	
				przesył	dystrybucja
Austria	100	55	–	prawny	prawny
Belgia	ok. 90	60	<sup>a</sup>	prawny	prawny
Dania	100	33	–	prawny	prawny
Finlandia	100	80	–	właścicielski	księgowy
Francja	70	275	bez gospodarstw domowych	prawny	zarządczy
Niemcy	100	500	–	prawny	księgowy
Grecja	62	29	bez gospodarstw domowych <sup>b</sup>	prawny	brak
Irlandia	56	12	1 GWh	prawny	zarządczy
Włochy	79	225	bez gospodarstw domowych	właścicielski	prawny
Luksemburg	57	3	20 GWh	zarządczy	zarządczy
Holandia	100	100	–	właścicielski	prawny
Portugalia	100	42	–	właścicielski	księgowy
Hiszpania	100	210	–	właścicielski	prawny
Szwecja	100	135	–	właścicielski	prawny
Wielka Brytania <sup>c</sup>	100	335	–	właścicielski	prawny
Norwegia	100	110	–	właścicielski	prawny/księgowy
Estonia	10	1	40 GWh	prawny	prawny
Łotwa	76	4	bez gospodarstw domowych	księgowy	księgowy
Litwa	nieznane		nieznane	prawny	prawny
Polska	52	50	1 GWh	prawny	księgowy
Czechy	47	25	<sup>d</sup>	prawny	księgowy
Słowacja	66	15	bez gospodarstw domowych	prawny	zarządczy
Węgry	67	22	bez gospodarstw domowych	prawny	księgowy
Słowenia	75	10	bez gospodarstw domowych	prawny	księgowy
Cypr	35	1	350 MWh	zarządczy	brak
Malta	0	0	b.d.	–	<sup>e</sup>

<sup>a</sup> Pełne otwarcie rynku w regionie flamandzkim, w pozostałych regionach bez gospodarstw domowych.

<sup>b</sup> Odbiorcy na wyspach poza systemem przesyłowym nie są uprawnieni.

<sup>c</sup> W Północnej Irlandii rynek jest otwarty dla wszystkich, poza gospodarstwami domowymi.

<sup>d</sup> Jeśli możliwy jest pomiar godzinowy.

<sup>e</sup> Model jednego dostawcy.

Źródło: *Technical Annexes to the report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market*, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels 2005.

Tabela 2. Stopień otwarcia krajowych rynków gazowych

Kraj	Stopień otwarcia rynku (%)	Wielkość otwarcia rynku (mld m <sup>3</sup> )	Próg uprawniający do TPA	Rozdział działalności		Dostęp do sieci
				przesył	dystrybucja	
Austria	100	7	–	prawny	prawny	regulowany <sup>a</sup>
Belgia	90	11	–	prawny	prawny	regulowany
Dania	100	5	–	właścicielski	prawny	regulowany
Finlandia	derogacja					
Francja	70	28	bez gospodarstw domowych	prawny	księgowy	regulowany
Niemcy	100	82	–	księgowy <sup>c</sup>	księgowy	negocjowany
Grecja	derogacja					
Irlandia	86	3	0,5 mln m <sup>3</sup>	zarządczy	zarządczy	regulowany
Włochy	100	62	–	prawny	prawny	regulowany
Luksemburg	72	1	15 mln m <sup>3</sup>	zarządczy	zarządczy	regulowany
Holandia	100	38	–	prawny	prawny	hybrydowy
Portugalia	derogacja					
Hiszpania	100	20	–	prawny	prawny	regulowany
Szwecja	95 <sup>d</sup>	1	15 mln m <sup>3</sup>	księgowy	księgowy	regulowany
Wielka Brytania	100	95	–	właścicielski	właścicielski	regulowany
Estonia	95	1	bez gospodarstw domowych	księgowy	księgowy	regulowany
Łotwa	0	0	–	księgowy	księgowy	negocjowany
Litwa	70	2	1 mln m <sup>3</sup>	księgowy	księgowy	regulowany
Polska	34	4	15 mln m <sup>3</sup>	prawny	księgowy	regulowany
Czechy	0	0	–	księgowy	brak	brak
Słowacja	34	2	15 mln m <sup>3</sup>	zarządczy	zarządczy	regulowany <sup>e</sup>
Węgry	69	8	bez gospodarstw domowych	prawny	księgowy	regulowany
Słowenia	91	1	bez gospodarstw domowych	prawny	księgowy	negocjowany
Cypr	derogacja					
Malta	derogacja					

<sup>a</sup> Dotyczy transportu gazu wewnątrz kraju.

<sup>b</sup> Pełne otwarcie rynku gazowego tylko w regionie Flandrii.

<sup>c</sup> Częściowe prawne rozdzielenie na zasadach dobrowolności.

<sup>d</sup> Wszyscy oprócz odbiorców domowych.

<sup>e</sup> Model „negocjowany” w sprawach związanych z tranzytem gazu.

Źródło: *Technical Annexes...*

energetyka – nawet publiczna – zachowuje się racjonalniej. Elastyczność, szybkość akceptowania zmian i wysoka umiejętność przystosowywania się do wymagań konkurencji, co w dużym stopniu jest również pochodną zaawansowania cywilizacyjno-ekonomicznego, ułatwiają rynkowy sukces przedsiębiorstwa energetycznego. Ponadto konieczne jest istnienie stabilnych regulacji wobec energetyki oraz kompetentnych instytucji regulacyjnych, dopóki *ład* na konkurencyjnym rynku energii nie będzie trwał.

## 6. Wnioski dla Polski

Syntetycznie ujęta charakterystyka stanu rynku energii w Unii Europejskiej pokazuje wiele różnic w stosunku do polskiej sytuacji. Lepiej wypada porównanie prawa i instytucji regulacyjnych<sup>26</sup> – wiele zbieżności, podobna filozofia myślenia – niż realnej sytuacji na rynku energii. Ogólnie mówiąc, miarą różnic między polską energetyką a unijną – a właściwie rzecz dotyczy sprawności całej gospodarki – jest dużo większa energochłonność gospodarki polskiej<sup>27</sup>. Mimo wieloletnich zmagania w transformowaniu rynkowym polskiej energetyki problemem pozostaje jej niska efektywność ekonomiczna i relatywnie wysoka cena energii<sup>28</sup>. Reforma wynikała z konieczności modernizacji i rozwoju działalności przedsiębiorstw, które przez wiele lat podlegały centralnemu sterowaniu, oraz podążania za inicjatywami podejmowanymi przez państwa Europy Zachodniej. Ta ostatnia okoliczność stała się szczególnie istotnym powodem w chwili opowiedzenia się przez Polskę za integracją ze zjednoczoną Europą i podjęcia stosownych starań<sup>29</sup>.

Zasadniczym kierunkiem transformacyjnym energetyki było wprowadzenie ekonomicznych mechanizmów funkcjonowania, tj. rynku, który rygoryzowałby koszty, i nowej, zróżnicowanej struktury własności; miały temu sprzyjać procesy demonopolizacji i prywatyzacja. Celem reform było zatem relatywne obniżenie płatności odbiorcy końcowego i polepszenie jego obsługi. Dlatego – analogicznie do zmian w innych sferach gospodarki – uważano, że podstawowym środkiem do

<sup>26</sup> Spośród wszystkich krajów transformacji polski regulator otrzymał najwyższą ocenę, co łatwo sprawdzić w źródle: *Transition Report 2004. Infrastructure*, EBOiR, 2004, s. 56. Latem 2004 r. przeprowadzono badanie mające na celu ocenę porównawczą regulacji w zakresie elektroenergetyki na podstawie takich kryteriów, jak: spójność regulacji prawnych oraz ich interpretacji (*coherence*), przewidywalność zmian w sposobie działania organu regulacji (*predictability*), wydajność aparatu regulacyjnego pod względem kadr oraz budżetu (*capacity*). Powyższe kryteria, według odpowiednich wag, są wyznacznikiem ogólnej sytuacji w zakresie instytucjonalnych oraz prawodawczych uwarunkowań regulacji w badanych krajach.

<sup>27</sup> Na przykład w dokumencie AGENDA 2000 (Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej z 1997 r.) różnicę tę sytuowano w przedziale 2-3; obecny stan na pewno nie jest lepszy, a według niektórych ekspertów jest gorzej.

<sup>28</sup> Przy porównaniu cen, z wykorzystaniem przelicznika kursu walutowego, Polska na tle większości państw starej Unii wypada jako kraj taniej energii elektrycznej i gazu dla gospodarstw domowych. Jednakże przy przeliczeniu tychże cen paritetem siły nabywczej okazuje się, że np. ceny e.e. dla gospodarstw domowych w Polsce są wyższe o 40% niż średnio w Unii Europejskiej.

<sup>29</sup> Art.78 *Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony*, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., a opublikowany w „Dzienniku Ustaw” z 27 stycznia 1994 r., dotyczy energetyki. Już w jego punkcie 1 Unia Europejska *expressis verbis* przesądza, że podstawą racjonalizacji gospodarki energetycznej mają być zasady gospodarki rynkowej.

osiągnięcia tego celu ma być konkurencyjny rynek energii<sup>30</sup>. Rynkowe podejście do funkcjonowania sektora energetycznego oraz zmiany struktury własnościowej przedsiębiorstw miały stwarzać szansę na zasadniczą poprawę efektywności jego działania, a instrumentem zmian miały być stosowne regulacje [3].

Niestety, jak pokazuje konfrontacja naszej rzeczywistości z unijną, zaawansowanie tego procesu jest niewystarczające. Mało tego, od chwili uzyskania przez Polskę pełnoprawnego członkostwa w UE pojawiają się przed polską energetyką nowe wyzwania, które zarazem winny stanowić dodatkowy, poważny impuls do przyspieszenia transformacji rynkowej energetyki. Otóż wejdą na polski rynek producenci dotychczas mniej lub wcale nie zaangażowani w prywatyzację naszej energetyki. Znacznie przybędzie też konkurencji w usługach dla energetyki. Producenci muszą się również liczyć z postępującymi obostrzeniami w dziedzinie ochrony środowiska, co może w istotny sposób ograniczyć ich zdolność do konkurencji. Generalnie przedsiębiorstwa energetyczne mające siedzibę na terenie Polski spotkają się z konkurencją przedsiębiorstw z całego obszaru UE – jedyną barierą ograniczającą tę rywalizację będzie bariera zdolności przesyłowych, chociaż jej waga będzie szybko malała.

Obok zagrożeń pojawiają się też zapewne nadzieje wniesione do Polski przez nowoczesne europejskie przedsiębiorstwa energetyczne, rzeczywiście – a nie tylko werbalnie, jak nasze rodzime przedsiębiorstwa – zorientowane na rynek i odbiorcę, nadzieje na lepszą jakość obsługi i pełniejszy zakres usług świadczonych po cenach ukształtowanych za sprawą konkurencji na rozsądnym i dostępnym dla ogółu poziomie.

Postęp jest niewątpliwy – wiele zrobiono, aczkolwiek jednocześnie zaprzepaszczono wiele szans równoczesnego odnoszenia korzyści zarówno przez odbiorców, jak i przez dostawców. Dotąd to ci ostatni umieli utrzymać korzyści uprzywilejowanej branży, skutecznie broniąc się przed konkurencją, o której wiadomo, że jej beneficjentem jest konsument. Często się przy tym zapomina, że firmy energetyki zawodowej powstawały i rozwijały się dzięki wysiłkowi wszystkich polskich podatników. Nie funkcjonują one dla siebie, ale ich misją jest zaspokojenie potrzeb energetycznych odbiorców – podmiotów gospodarczych i indywidualnych konsumentów.

Z tych względów kluczową sprawą w formułowaniu treści rekomendacji dla polityki energetycznej jest równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii, tak aby nasza energetyka była efektywna z racjonalnymi cenami. Polska energetyka potrzebuje zatem w dalszym ciągu poważnych zmian. Cele, przebieg i skutki będą tym lepsze, im bardziej będzie przestrzegane następujące podejście: koncepcja długookresowego rozwoju kraju – polityka energetyczna – polityka regulacyjna wobec energetyki [2].

---

<sup>30</sup> Znaczącym przykładem oficjalnego stanowiska jest dokument przyjęty przez Radę Ministrów 17 września 1996 r.: *Demonopolizacja i prywatyzacja elektroenergetyki*, w którym zawarto dyrektywę o urynkowaniu sektora paliw i energii.

## Literatura

1. *Annual Report on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market*, COM (2004) 863 final, Brussels, 5.1.2005 (tzw. benchmarking IV).
2. Dobroczyńska A., Juchniewicz L., *Polityka regulacyjna wobec energetyki*, [w:] *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J.J. Tomidajewicz, Poznań 2003.
3. Dobroczyńska A., Juchniewicz L., Zaleski B., *Regulacja energetyki w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 2002.
4. *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, red. A. Dobroczyńska, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – Biblioteka Regulatora, Warszawa, grudzień 2003.
5. *Jaki model rynku energii*, red. M. Okólski, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – Biblioteka Regulatora, Warszawa 2001.
6. Jones Ch.W., *EU Energy Law*, vol. 1: *The Internal Energy Market*, Claves & Casteels, 2004.
7. Kozak M., Nitecka J., Panek A., *Ekonomiczne i prawne aspekty rozwiązania kontraktów długoterminowych*, [w:] *Polska w rozszerzonej Unii Europejskiej – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, t. 1, red. M. Klamut, E. Pancer-Cybulska, AE, Wrocław 2004.
8. *Legal Aspect of EU Energy Regulation, Implementing the New Directives on Electricity and Gas Across Europe*, Edited by Peter Cameron, Oxford University Press, Oxford 2005.

## POLISH ENERGY MARKET – EUROPEAN CONTEXT

### Summary

The analysis of the Single Energy Market in comparison to the Polish Energy Market shows many differences. National law – including the way of thinking and the philosophy of law – as well as the structure and the objectives of the Energy Regulatory Authorities in the European Union Countries show more cohesion than the real situation on particular domestic energy markets.

Energy consuming is the main yardstick for the distance between Polish and Single Energy Market. In spite of long-term efforts put into Polish energy market transformation, there is still a problem concerning low energy effectiveness as well as high energy prices. Reforms resulted particularly from the necessity of modernisation and development of the energy industry, which for a long period have operated in centralised economy as well as from the need to follow the main initiatives that were undertaken by the Western Europe Countries. The latter issue became very important at the time when Poland decided to be a part of the united Europe and take measures to realize that aim.

Fundamental course of the energy transformation was to implement an economic mechanisms and a new ownership structures. Consequently, relative reduction of energy payments and improvement of the quality of the energy services were expected. That's why, similarly to the changes done in other sectors of the economy, competitive energy market was considered as the basic measure to realize the above mentioned aim. Unfortunately, the confrontation of the Polish and European realities shows that the level of progress is not sufficient.