

Rafał Nagaj

**INSTRUMENTY REGULACYJNE
WPROWADZANE W TRZECIM PAKIECIE ENERGETYCZNYM
JAKO NARZĘDZIA POLITYKI PAŃSTWA
WOBEC SEKTORA ELEKTROENERGETYCZNEGO**

Wprowadzenie

Ostatnie dwudziestolecie to rozkwit procesów globalizacyjnych na świecie, pochwala liberalizacji w gospodarce oraz jednocześnie wprowadzanie wyspecjalizowanej regulacji w tych sektorach gospodarki, które państwo uznaje za strategiczne i decydujące o bezpieczeństwie krajowym. Takim sektorem jest energetyka, która dostarcza nośników energii niezbędnych do produkcji, często ulega naciskom politycznym oraz poddawana jest wyspecjalizowanej kontroli regulacyjnej. Nowoczesna regulacja polega nie tylko na bezpośrednim nadzorze państwowym, lecz na tworzeniu specjalnych niezależnych instytucji regulacyjnych. Są one wyposażone w zestaw specjalistycznych narzędzi, za pomocą których z jednej strony kreują konkurencję, a z drugiej chronią konsumentów przed wykorzystywaniem przez przedsiębiorstwa dominującej pozycji. W energetyce mają za zadanie chronić odbiorców końcowych przed nieuzasadnionym wzrostem cen i zapewnić ciągłość dostaw energii. Warto dodać, że w Polsce w coraz większym zakresie przenosi się władzę ze szczebla centralnego na niższy poziom: samorządowy, lokalny, niepubliczny lub niezależnych pozarządowych instytucji. Energetyka jest specyficznym i bardzo trudnym do regulowania obszarem gospodarki. W przyszłości doświadczenia tego sektora mogą być implementowane na inne dziedziny życia ekonomicznego.

Regulacja jest coraz bardziej wyspecjalizowana i złożona, lecz coraz powszechniej stosowana na świecie. Głównym celem artykułu jest prezentacja nowych i planowanych instrumentów regulacyjnych stosowanych w sektorze energetycznym, które mają służyć częściowej demonopolizacji sektora i uruchomieniu konkurencji oraz promocji „czystej” energii. W pierwszej części artykułu ukazano stan i rozwój regulacji rynku polskiego do 2008 roku, a następnie politykę stosowaną na świecie wobec tego sektora gospodarki. W artykule omówiono również zmiany, które mają być wprowadzone na rynku unijnym w wyniku implementacji tak zwanego trzeciego pakietu liberalizacyjnego dla rynku energetycznego, a w zakończeniu podjęto próbę podsumowania i wyciągnięcia wniosków.

W artykule wykorzystano uregulowania prawne wprowadzone bądź mające być wprowadzone w Unii Europejskiej i Polsce oraz obszerne dane statystyczne opracowane przez Międzynarodową Agencję Energii i Komisję Europejską. Zastosowano przede wszystkim metody analizy dedukcji oraz analizy jakościowej.

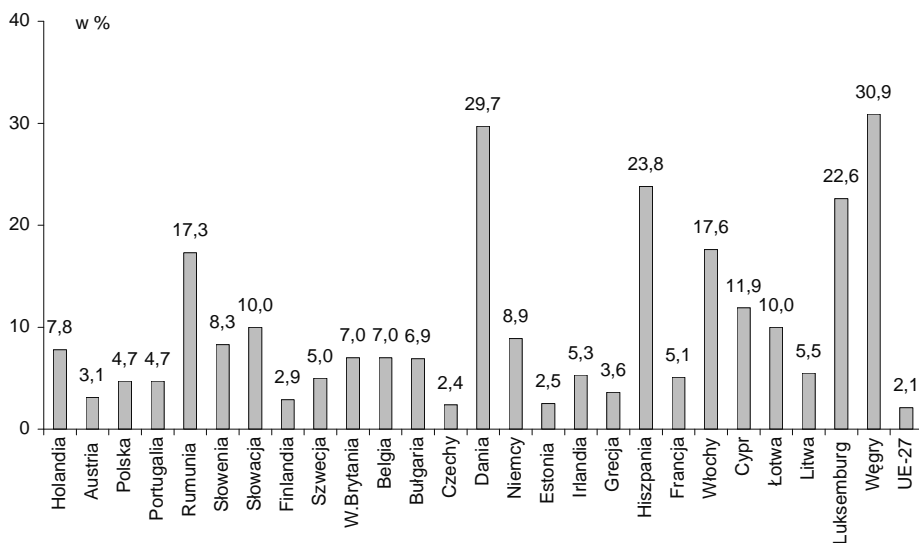
1. Regulacja sektora energetycznego w Polsce

Polska przechodząc od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej, musiała dokonać radykalnych zmian w prowadzonej polityce oraz dostosować prawodawstwo do unijnego z racji zamiaru wstąpienia w struktury Unii Europejskiej. Zmiany rozpoczęły się już w 1998 roku, gdy zaczęło obowiązywać nowe prawo energetyczne. Było ono wiele razy nowelizowane, nie mniej ustawa Prawo energetyczne¹ do dziś jest podstawowym aktem prawnym regulującym i ustanawiającym zasady funkcjonujące w polskim sektorze energetycznym. Ponadto powołano centralny organ administracji państwowej – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, jako niezależny organ regulacyjny. Jest on powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, będącego organem nadzorującym działalność Prezesa URE. Głównym celem działalności Prezesa URE jest równoważenie ekonomicznych interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii oraz wspieranie rozwoju konkurencji w omawianym sektorze gospodarki. W tym celu wyposażono go w wiele instrumentów, do których należą głównie koncesjonowanie działalności energetycznej, zatwierdzanie i kontrola taryf dla przedsiębiorstw sieciowych, uzgadnianie projektów planów rozwoju przedsiębiorstw dystrybucyjnych i prze-

¹ Ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r., DzU 2006, nr 89, poz. 625, z późn. zm.

syłowych, kontrola parametrów jakościowych dostaw i obsługi odbiorców w zakresie obrotu energią, nakładanie kar, rozstrzyganie sporów i inne. Wszelkie uregulowania wynikają zazwyczaj z konieczności dostosowania się do prawa unijnego, jednak najważniejszym ich celem jest promocja konkurencyjności na rynku i ochrona odbiorców przed nadmiernym wzrostem cen. Konkurencja w podsektorze wytwarzania powstała głównie w wyniku procesów restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych, a w obrocie dzięki oddzieleniu organizacyjnemu tej działalności od przesyłu. Największe problemy stwarza działalność sieciowa, są tu bowiem monopoliści naturalni na danym terenie. Stopniowa liberalizacja następuje tu przez wprowadzenie zasady dostępu do sieci stron trzecich, jednak w praktyce niewiele podmiotów korzysta z tego prawa. Sektor energetyczny regulują też inne instytucje wyposażone w różne kompetencje. Najważniejsze organy to Minister Gospodarki, Minister Skarbu Państwa, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Minister Ochrony Środowiska. Z punktu widzenia odbiorców najważniejszym instrumentem, którym dysponuje regulator, jest

Rys. 1. Udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii elektrycznej w krajach UE (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Eurostat, dostępne w Internecie
<http://ep.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdcc110&plugin=1>, stan na 29.06.2009.

taryfowanie należące do Prezesa URE, a polegające na zatwierdzaniu cenników spółek dystrybucyjnych. Regulator ma wpływ na tempo zmian cen energii, która stale rośnie z racji stopniowego urynkwienia i dostosowywania się do poziomów w krajach Europy Zachodniej. Największym wyzwaniem stojącym przed Polską jest dostosowanie elektrowni i elektrociepłowni do wymogów ekologicznych narzucanych przez prawodawstwo unijne. W Polsce w niewielkim stopniu korzysta się z odnawialnych źródeł energii, a do wytworzenia energii w ponad 90% wykorzystuje się węgiel, będący tak zwanym brudnym nośnikiem. Najważniejszym instrumentem wspierającym energię odnawialną jest ustawowy procentowy obowiązek kupna energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Obowiązek ten dotyczy przedsiębiorstw wytwórczych i obrotu, sprzedających energię odbiorcom końcowym, w tym energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii w określonej rozporządzeniem ilości. W roku 2009 jej udział w całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej powinien wynosić co najmniej 8,7%. Warto zauważyć, że w rzeczywistości udział ten wynosi około 6%, a w stosunku do całkowitej produkcji jest to niecałe 5%.

Na tle Unii Europejskiej Polska wypada słabo. Większość państw członkowskich w większym stopniu korzysta z „zielonej” energii. Istotne jest jednak to, że do 2020 roku udział energii produkowanej z odnawialnych źródeł ma się zwiększyć do 15%. Wynika to zarówno z prawodawstwa polskiego, jak i zobowiązań Polski wobec Unii Europejskiej. Niezbędne będzie zatem wzmocnienie regulatora w instrumenty, dzięki którym powstanie konkurencja na rynku energii, a przedsiębiorstwa zostaną zachęczone do inwestowania i aktywniejszego korzystania z „czystej” energii.

2. Polityka energetyczna na świecie

Organizacją gospodarczą, która przykłada największą wagę do polityki energetycznej, jest Unia Europejska. W początkowym okresie, czyli w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, koncentrowała się na stworzeniu jednolitego rynku wewnętrznego energii i w tym celu uchwalono dyrektywę 96/92/EC². Ustanowiła ona zasady tworzenia wspólnego rynku wewnętrznego oraz liberalizowanie go. Zmiany te dotyczyły głównie sektora energii elektrycznej, który był niejako pionierem w gospodarce. Liberalizacja dotyczyła głównie działalności sieciowej, a polegała

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 96/92/EC z 19 grudnia 1996 r. w sprawie jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej.

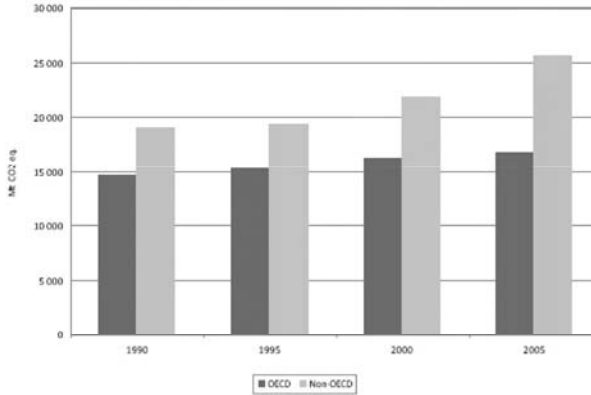
na stopniowym otwieraniu rynku na zasadę TPA, czyli na dostępie stron trzecich do sieci. Dzięki niej odbiorcy energii mogą wybrać dowolnego dostawcę tego produktu i nie muszą korzystać z usług lokalnego zakładu energetycznego. Oczywiście, należało pokonać liczne bariery prawne, techniczne i organizacyjne, jednak obecnie rynek energii elektrycznej jest w pełni otwarty na konkurencję. Kolejnym problemem, z którym musiała się uporać polityka unijna, dotyczył praktycznego wdrożenia konkurencji na rynku, zakłóconej przez pionowo zintegrowane podmioty w sektorze. W tym celu uchylono poprzednio obowiązujący akt prawny i wdrożono dyrektywę 2003/54/EC³. Głównym osiągnięciem tej dyrektywy było rozdzielenie organizacyjne działalności sieciowej od działalności obrotowej. Dzięki temu teraz prawnie funkcjonują dwa podmioty zamiast jednego. Ponadto nakazano wszystkim krajom członkowskim powołanie niezależnych organów regulacyjnych dla sektora elektroenergetycznego. Zauważono potrzebę regulacji w sektorze, gdyż pionowo zintegrowane koncerny energetyczne nie były zainteresowane liberalizacją rynku, utrudniały te procesy i bez nakazu prawnego nie zamierzały rozdzielić poszczególnych rodzajów działalności.

Kolejnym priorytetem w polityce energetycznej jest ochrona środowiska i redukcja emisji zanieczyszczeń powodowanych głównie przez przedsiębiorstwa funkcjonujące w energetyce. Polityka środowiskowa jest już prowadzona od lat dwudziestych XX wieku, gdy nakazano instalowanie urządzeń zmniejszających ilość emitowanych zanieczyszczeń do atmosfery. Efektywność tej polityki przedstawiono na rysunku 2.

Warto zwrócić uwagę, że od 1990 roku całkowita emisja gazów cieplarnianych w krajach OECD wzrosła jedynie o 15%, natomiast w krajach niezrzeszonych w OECD – aż o 35%. Kraje wysokorozwinięte emitują znacznie mniej zanieczyszczeń niż reszta państw na świecie. Zarys polityki nakreślono w Kioto, gdzie kraje wysokorozwinięte wyraziły wolę prowadzenia polityki chroniącej środowisko naturalne. Niestety, Stany Zjednoczone, Rosja i Chiny nie podpisały protokołu z Kioto. W przypadku USA wynika to z innego podejścia władz do omawianego problemu. Kraj ten nie chce zaakceptować odgórnych nakazów zmniejszenia emisji zanieczyszczeń niezależnie od kosztów gospodarczych. Preferuje się tam promocję nowoczes-

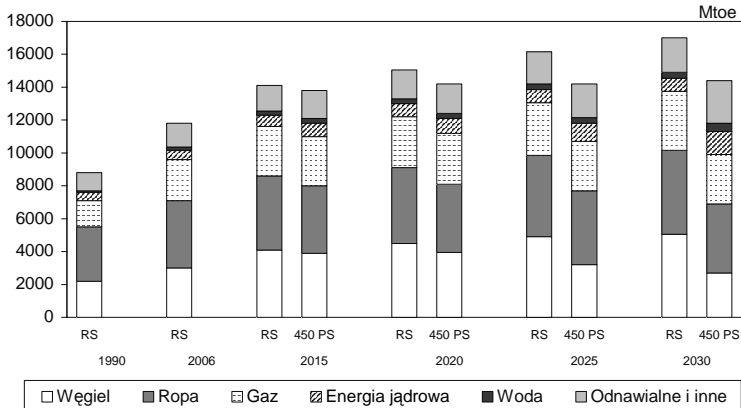
³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 2003/54/EC z 26 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku energii elektrycznej, DzU UE nr L 176 z 15.07.2003 r.

Rys. 2. Całkowita emisja gazów cieplarnianych w OECD i krajach poza OECD w latach 1990–2005



Źródło: *CO₂ Emissions from Fuel Combustion, IEA/OECD Paris 2008, za: Lessons learned from the Energy Policies of the IEA Countries. Key Cross-cutting Issues 2007/2008, IEA Information Paper, OECD/IEA, September 2009, s.12, dostępne w Internecie <http://www.iea.org/textbase/papers/2009/compendium.pdf>, stan na 23.09.2009.*

Rys. 3. Podaż energii pierwotnej na świecie według nośnika energii zgodnie ze scenariuszem obecnie prowadzonej polityki (RS) i polityki branej pod uwagę przez rządy (450 PS)



Źródło: *Key World Energy Statistics 2009, OECD/IEA, France 2009, s. 46, dostępne w Internecie http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2009/key_stats_2009.pdf, stan na 23.09.2009.*

nych technologii energooszczędnych, które z jednej strony będą chronić środowisko naturalne, a z drugiej wpływać na szybsze tempo wzrostu gospodarczego.

Następnym priorytetem polityki UE to promocja odnawialnych źródeł energii. Zgodnie z *Pakiem klimatycznym 3 razy 20%*, państwa UE jako całość zwiększą wykorzystanie źródeł odnawialnych i do 2020 roku energia ta ma mieć co najmniej 20-procentowy udział w zużyciu finalnym. Poszczególne państwa mają różne wskaźniki udziału „zielonej” energii w zużyciu finalnym, jednak kraje członkowskie są zobowiązane między innymi do przygotowania programu działań, dzięki którym cel ten zostanie osiągnięty, oraz opublikowania tych programów i ich wyników. Omawiany pakiet narzuca również 20-procentową poprawę efektywności energetycznej i w tym celu na przykład wycofywane są z rynku unijnego żarowe żarówki i zastępowane świetłówkami energooszczędnymi. Efekty, jakie ma dać ta polityka, przedstawiono na rysunku 3.

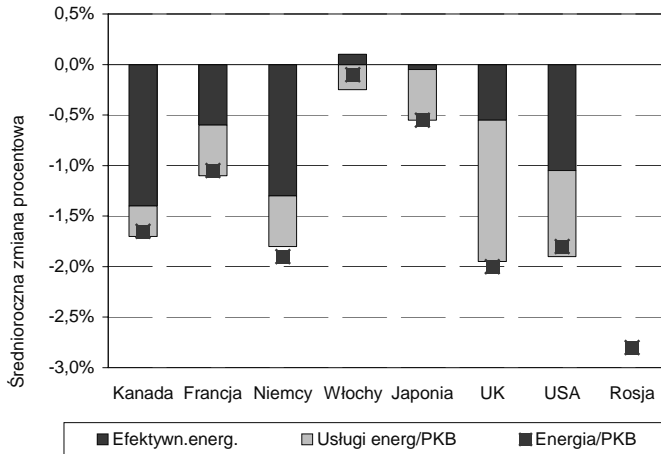
W roku 2009 Unia Europejska wprowadziła kolejne akty prawne w ramach tak zwanego trzeciego pakietu energetycznego. Wprowadzono rozporządzenia dotyczące dostępu do sieci przesyłowych, poprzednią dyrektywę elektroenergetyczną zastąpiono dyrektywą 2009/72/WE⁴ oraz wprowadzono nową dyrektywę gazową nr 2009/73/WE⁵. Ponadto ustanowiono Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki⁶, która jest kolejnym etapem w próbie regulowania wewnętrznego rynku energii i utworzenia ponadnarodowego regulatora.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, DzU UE nr L 211/55 z 14.08.2009 r.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, DzU UE nr L 211/94 z 14.08.2009 r.

⁶ Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, DzU UE nr L 211/1 z 14.08.2009 r.

Rys. 4. Dekompozycja zmian intensywności zużycia energii finalnej w krajach G8 w latach 1990–2005



Źródło: *Progress with implementing energy efficiency policies in the G8*, OECD/IEA 2009, s. 41, dostępne w Internecie http://www.iea.org/G8/docs/Efficiency_progress_g8july09.pdf, stan na 23.09.2009.

Warto dodać, że polityka poprawy efektywności energetycznej dotyczy nie tylko Unii Europejskiej, ale wszystkich państw wysokorozwiniętych (zob. rysunek 4). Państwa zrzeszone w grupie G8 wdrażają w większym bądź mniejszym stopniu rekomendacje Międzynarodowej Agencji Energii, zgodnie z którymi należy rozwijać technologie ograniczające zużycie energii i promować te metody jej wytwarzania, które charakteryzują się największą sprawnością wytwarzania i najmniejszą szkodliwością dla środowiska. Warto zauważyć, że wszystkie największe gospodarki świata zmniejszyły o kilka procent ilość zużywanej energii na jednostkę produkcji.

Administracja prezydenta USA coraz śmieiej wprowadza programy, których celem jest promocja technologii i towarów niskoenergetycznych, Chiny zaś są jedynym dużym krajem, w którym szybko rośnie zużycie energii. Największe postępy pod tym względem zrobiła Unia Europejska, a 2009 rok jest kolejnym rokiem wdrażania następnego etapu poprawy efektywności produkcji i zmniejszenia zużycia energii.

3. Nowe regulacje wprowadzane w trzecim pakiecie energetycznym

Oprócz już stosowanych uregulowań na wspólnym rynku energii Unia Europejska stara się stworzyć warunki do rozwoju konkurencji na rynku. Należy pamiętać, że obecnie trudno jest mówić o istnieniu konkurencji na rynku energii albo jest ona niewielka. Z tego powodu w polityce regulacyjnej są wprowadzane nowe rozwiązania. Formułuje się dyrektywy, które muszą być implementowane przez krajowe ustawodawstwa. Najważniejsze z nich to rozdział właścicielski poszczególnych rodzajów działalności energetycznej, pierwszeństwo odnawialnych źródeł energii w dostępie do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, limity cenowe na rynkach niekonkurencyjnych, powołanie ogólnoeuropejskiej instytucji regulacyjnej, ochrona odbiorców wrażliwych społecznie. Ponadto ma być zapewniona niezależność organu regulacyjnego, umożliwiony dostęp do własnych środków, odrębnych od decyzji politycznych, oraz sposobność posiadania własnej kadry pracowniczej, niezależnej od polityków. W Polsce taka niezależność, niestety, nie jest do końca zapewniona, gdyż Prezes URE dysponuje większością środków finansowych przekazywanych mu z budżetu państwa na mocy uchwały parlamentarnej. Ponadto jego funkcja nie jest kadencyjna, co powoduje, że jeśli nie chce stracić pracy, każda jego decyzja musi być zbieżna z życzeniem aktualnej władzy.

Spośród uregulowań narzuconych w połowie 2009 roku przez Unię Europejską w trzecim pakiecie energetycznym najważniejszą zmianą jest rozdział właścicielski działalności sieciowej od pozostałych rodzajów, czyli obrotu i wytwarzania. Należy pamiętać, że zgodnie z dyrektywą 2003/54/EC dokonano rozdziału organizacyjnego działalności obrotu od pozostałych. Rozwiązanie to dotyczy zintegrowanych pionowo przedsiębiorstw, które zazwyczaj prowadzą nie dwa, ale wszystkie energetyczne rodzaje działalności. Rozdział ten ma być pełny i bez wyjątków, pomimo olbrzymich sprzeciwów, jakie te uregulowanie napotkało ze strony największych przedsiębiorstw funkcjonujących na unijnym rynku, głównie w Niemczech i Francji. Argumentem przemawiającym za tą propozycją jest rzeczywista konkurencja. Mimo przeprowadzonego rozdziału organizacyjnego, wszędzie był ten sam właściciel, co nie motywowało do poszukiwania innych partnerów na rynku, pomimo prawnej niezależności podmiotów między sobą. Ponadto, aby pojawiła się faktyczna konkurencja na rynku wewnętrznym UE, niezbędna jest rozbudowa połączeń międzysystemowych. Brak odrębności właścicielskiej nie motywuje do takich inwestycji,

gdyż właściciel spółki „obrotowej” nadal miałby we władaniu sieci przesyłowe, tylko w innym podmiocie prawnym. Gdy ulegnie to zmianie we wszystkich państwach członkowskich, będzie to niewątpliwie rzeczywista rewolucja na rynku i ułatwienie wymiany międzynarodowej energii. Do tej pory najdalej szły propozycje ścisłej kontroli przez regulatorów rozdziału działalności organizacyjnej. Rozdział właścicielski zniweluje potrzebę ponoszenia kosztów administracyjnych na kontrolę, która i tak często jest nieskuteczna.

Kolejnym instrumentem, w który mają zostać wyposażeni krajowi regulatorzy państw członkowskich, to limitowanie cen na rynkach niekonkurencyjnych. Ma to polegać na tym, że jeżeli dane rynki energetyczne są niekonkurencyjne, czyli z pewnością przesył i dystrybucja, a w niektórych państwach obrót energią jest hurtowy, to krajowa instytucja regulacyjna będzie miała prawo nakładać limity cenowe na kilka lat. Limity te mają chronić odbiorców przed wykorzystywaniem przez przedsiębiorstwa dominującej pozycji na rynku. Nadużycia cenowe mogą w największym stopniu dotyczyć gospodarstw domowych, które z natury są w słabszej pozycji w stosunku do przedsiębiorstw. Limity nie mogą być jednak ustalane bezterminowo, lecz na ograniczony czas, i powinny mieć taką wysokość, aby pozwoliły przedsiębiorstwom na niezbędne inwestycje. W Polsce ceny i opłaty za dystrybucję energii elektrycznej dla gospodarstw domowych są taryfowane. Przedsiębiorstwa sieciowe coraz silniej sprzeciwiają się taryfowaniu dla grupy taryfowej G, a dzięki tej regulacji Prezes Urzędu Regulacji Energetyki lepiej będzie mógł się bronić przed naciskami o zniesienie taryfowania cen.

Parlament Europejski przyjął również w dyrektywie 2009/28/WE⁷ propozycję pierwszeństwa w dostępie do sieci elektroenergetycznej dla odnawialnych źródeł energii. W zasadzie już we wcześniejszych dyrektywach zakładano zakaz dyskryminowania „zielonej” energii, jednak obecnie źródła odnawialne mają być uprzywilejowane. Wszystkie krajowe organy regulacyjne w Unii Europejskiej będą mogły zobowiązać operatora systemu przesyłowego do przyznania pierwszeństwa w dostępie do sieci przesyłowej dla instalacji wykorzystujących źródła odnawialne lub odpady. Uprzywilejowane mają być instalacje produkujące energię w skojarzeniu, czyli energię elektryczną i ciepło. W Polsce w prawie energetycznym już zawarto

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, DzU UE nr L 140/16 z 5.06.2009 r.

odpowiednie zapisy wspomagające „zieloną” energię i tę wytwarzaną w skojarzeniu z ciepłem. Unia Europejska za priorytet uznaje ochronę środowiska i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Regulacja ta ma zapewnić poprawę warunków do rozwoju energetyki odnawialnej. Ponieważ energia ze źródeł odnawialnych jest mniej stabilna niż ze źródła konwencjonalnego, więc wymogi bezpieczeństwa oraz niezawodności sieci to jedyne wyjątki, gdy operator systemu mógłby nie zapewnić pierwszeństwa w dostępie do sieci dla źródeł odnawialnych.

Ochrona odbiorców wrażliwych społecznie to obszar, który Unia Europejska również poddała uregulowaniom. Państwom członkowskim nakazuje się wdrożenie rozwiązań, które będą chroniły najbiedniejszych odbiorców końcowych przed brakiem możliwości korzystania z elektryczności. Krajowe organy regulacyjne będą mogły zakazywać odłączania od sieci dystrybucyjnej w okresie ciepłym osoby niepełnosprawne i w wieku emerytalnym. Ponadto uregulowania UE nakazują utworzenie organu, który będzie pomagał odbiorcom energii elektrycznej bronić się przed działaniami przedsiębiorstw energetycznych, zapewni dostęp do pełnej informacji o przywilejach klientów, a jednocześnie nada pewne, podstawowe, gwarantowane prawem uprawnienia odbiorcom finalnym. Chodzi tutaj o uprawnienia oczywiste w innych dziedzinach życia gospodarczego, a jednocześnie niezbędne, aby mogła rozwijać się realna konkurencja na wspólnym rynku energii, czyli możliwość zakupu elektryczności od każdego dostawcy energii na terenie Unii Europejskiej, prawo do odstąpienia od umowy z dostawcą energii elektrycznej w każdym momencie i bez ponoszenia opłat z tego tytułu, możliwość zmiany dostawcy energii w terminie maksymalnie do dwóch tygodni. Dodatkowo konsumenci energii powinni mieć prawo do odszkodowania za gorszą jakość usług elektroenergetycznych lub niewłaściwe naliczanie opłat, a w przypadku sporu z przedsiębiorstwem energetycznym możliwość korzystania z pomocy organu mediacyjnego, odwoławczego lub ochrony praw. Przedsiębiorstwa energetyczne zawsze sobie poradzą, natomiast mali odbiorcy finalni bez pomocy często są na straconej pozycji. W Polsce funkcjonuje w strukturze Urzędu Regulacji Energetyki instytucja Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii, jednak jego rola ogranicza się głównie do działań informacyjnych.

Kolejnym, niezwykle istotnym rozwiązaniem wprowadzonym w ramach tak zwanego trzeciego pakietu legislacyjnego jest powołanie Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) i wyposażenie jej w zestaw kompetencji i uprawnień regulacyjnych. Powołane zostały dwie organizacje skupiające opera-

torów systemów przesyłowych dla sieci elektroenergetycznej ENTSO-E⁸ i gazowej ENTSO-G⁹, które będą przygotowywać projekty kodeksów sieci i instrukcje ruchu, w tym dla połączeń transgranicznych. ENTSO opracuje owe kodeksy i wieloletnie plany inwestycyjne, jednak ACER sformułuje wytyczne¹⁰ i wszystko to będzie zatwierdzać, działając jako ponadnarodowy, europejski regulator. Prezes ACER miałby składać co roku raporty ze swojej działalności i być wybierany przez Parlament Europejski, podobnie jak Prezes URE czyni to w Polsce, który jest wybierany przez Prezesa Rady Ministrów.

W Polsce większość zmian została już uwzględniona w projekcie zmian ustawy zmieniającej prawo energetyczne przyjętym przez rząd i parlament. Prezes URE został wyposażony w uprawnienia do nakładania obowiązków regulacyjnych na przedsiębiorstwa obrotu i wytwórcze. Na przykład na przedsiębiorstwa będą mogły być nałożone limity cenowe, obowiązek sprzedaży określonej ilości energii na danych warunkach. Dotyczy to, oczywiście, tylko sytuacji, gdy przedsiębiorstwa mają nadmierną siłę rynkową lub są zintegrowane pionowo. Taka sama sytuacja dotyczy spółek sieciowych, które podlegają już tym regulacjom, a dodatkowo musiały przysłać plany zgodności do zatwierdzenia przez Prezesa URE.

Nowością, której nie narzuca prawo unijne, ale jest wprowadzona w polskim prawodawstwie, jest nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku obrotu energią przez giełdę towarową lub w drodze otwartych przetargów. Tym samym część energii wytwórcy będą musieli sprzedawać w drodze publicznego obrotu, a nie kontraktów dwustronnych pod rygorem nałożenia kar przez regulatora. Tym samym ceny energii sprzedawanej przez producentów ustalane będą na warunkach rynkowych, będą powszechnie znane i możliwe do skalkulowania, a dodatkowo Giełda Energii będzie bardziej płynna.

Zakończenie

W polityce gospodarczej, poza wpływaniem na popyt globalny, państwo stosuje również politykę przemysłową, w której ramach prowadzi się wyspecjalizowaną regulację sektorową, polegającą na zastępowaniu konkurencji na rynku przez insty-

⁸ Europejska Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych dla sieci elektroenergetycznej (ENTSO-E).

⁹ Europejska Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych dla sieci gazowej (ENTSO-G).

¹⁰ Wytyczne do kodeksów sieci są zawarte w *Wytycznych ramowych* przygotowanych przez ACER.

tucję kontrolną. Energetyka jest takim specyficznym sektorem gospodarki, gdzie mamy do czynienia z monopolem bądź silną koncentracją rynkową, funkcjonują zintegrowane pionowo koncerny energetyczne oraz decyduje się o bezpieczeństwie kraju. W Polsce regulację prowadzi się głównie przez niezależny organ administracji państwowej, jakim jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Wyposażony jest on w szereg instrumentów, dzięki którym kształtować może on pożądany model rynku energii. Uregulowania w Polsce tworzone są w większości na podstawie prawa wspólnotowego, które musi być implementowane w krajowej legislacji. Najnowsze regulacje UE dążą do zliberalizowania rynku przy jednoczesnym wzmocnieniu roli pozycji krajowych instytucji regulacyjnych oraz zapewnienie im większej autonomii. Wzmocniona regulacja w sektorze energetycznym jest wprowadzana, gdyż przedsiębiorstwa są bardzo odporne we wdrażaniu mechanizmów rynkowych oraz rozwijaniu międzypaństwowych połączeń sieciowych. W ramach tzw. trzeciego pakietu energetycznego Parlament Europejski wprowadził następujące rozwiązania: rozdział właścicielski poszczególnych rodzajów działalności energetycznej, limity cenowe na rynkach niekonkurencyjnych, pierwszeństwo energii odnawialnej w dostępie do sieci, wzmocnienie niezależności krajowych organów regulacyjnych, prawna ochrona odbiorców wrażliwych społecznie przed odłączeniem z sieci oraz powołanie Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, jako wstęp do utworzenia unijnej instytucji regulacyjnej. Polska już częściowo uwzględniła te zmiany w projekcie zmian prawa energetycznego. Proponowane zmiany niewątpliwie przyczynią się do rzeczywistego wykreowania konkurencji na rynku energetycznym, a silny regulator będzie mógł stać na straży tych zmian. Sukces w prowadzeniu polityki regulacyjnej w elektroenergetyce przyczyni się to zastosowania tych samych mechanizmów w innych podsektorach energetycznych i obszarach gospodarki, gdzie nadal brak jest konkurencji i dominuje własność państwowa.

THIRD LEGISLATIVE PACKAGE ADOPTED BY THE COMMISSION AS REGULATORY DEVICES OF A STATES ELECTRICITY SECTOR

Summary

The main aim of the new energy policy is to introduce competition which should improve the efficiency, innovation and modernization of the Production of Electricity Companies as well as protecting the consumer against any abuse imposed by the monopolistic position of the industry. Citizens and companies need to secure a supply of energy at affordable prices in order to maintain our standards of living.

At the same time, EU policy focuses on achieving a series of ambitious targets on greenhouse gas emissions and renewable energy. The new Directive has set a target of 20% share of energy production, to be obtained from renewable sources by 2020 and to create a true internal market for energy and to strengthen effective regulation. The most important proposals are to separate production and supply from transmission networks, to facilitate more effective national regulators, to promote greater market transparency on network operation and supply.

Poland has implemented most of these regulations in the third legislative package. This article is an analysis of the series of measures adopted by the Electricity Sector in Poland.

Translated by Rafał Nagaj