

# BIULETYN

Nr 109 (974) • 11 grudnia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

---

## Niejednolity rynek energii w UE

Aleksandra Gawlikowska-Fyk

*Tworzenie wewnętrznego rynku energii wpisuje się w logikę integracji gospodarczej w Unii Europejskiej. Jest to jednak obszar, w którym niezwykle trudno wprowadzić rynkowe i jednolite rozwiązania dla całej UE. Mimo woli politycznej i wielu wysiłków – regulacji prawnych, praktycznych działań, powoływania nowych instytucji – okazuje się, że trzeba zrobić jeszcze wiele, by zintegrować krajowe rynki energii. Z opublikowanego w listopadzie br. komunikatu Komisji Europejskiej wyływa wniosek, że integracja ta do 2014 r. jest celem niezwykle ambitnym, którego osiągnięcie może być zagrożone, jeśli państwa członkowskie nie będą się bardziej starać.*

Komunikat Komisji Europejskiej (KE) pt. *Making the internal energy market work* wraz z dokumentami towarzyszącymi zawiera przegląd rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego w Unii Europejskiej (UE) oraz ocenę szans na utworzenie jednolitego rynku do 2014 r. Ten termin wyznaczyła Rada Europejska w lutym 2011 r., ale ponad 20 miesięcy od jego przyjęcia i na rok przed koniecznością zakończenia działań UE jest niepokojąco daleko od założonego celu. KE zauważa wprawdzie, że osiągnięto pewien postęp – konsumenci mają większy wybór ofert, ceny coraz częściej są kształtowane przez popyt i podaż, rynki hurtowe stały się bardziej płynne i transparentne oraz wzrosło bezpieczeństwo dostaw. Nie jest to jednak poziom integracji, który potwierdzałby istnienie jednego rynku energii w całej UE.

**Problemy do przewyżnienia.** Mimo że termin wdrożenia dyrektyw trzeciego pakietu energetycznego upłynął w marcu 2011 r., wiele krajów jeszcze tego nie zrobiło. Trzeci pakiet zawiera podstawowe przepisy dotyczące wspólnego rynku energii, w tym nowe zasady rozdzielania działalności przesyłowej i handlowej, a także zasady służące zwiększeniu niezależności i kompetencji krajowych regulatorów oraz poprawie działania rynków detalicznych z korzyścią dla konsumentów. Dlatego prawidłowa i pełna transpozycja przepisów UE jest niezbędnym warunkiem utworzenia wewnętrznego rynku energii. Jednak wdrożenie tych regulacji jest dla państw członkowskich trudnym zadaniem, ze względu na konieczność wzięcia pod uwagę ważnych interesów różnych uczestników rynku, ale także na skomplikowaną i techniczną naturę tych przepisów.

W związku z tym KE stwierdziła wiele nieprawidłowości. W części krajów rynki energii są nadal zdominowane przez przedsiębiorstwa, które kiedyś miały na nich pozycję monopolistyczną. Brak efektywnej konkurencji powoduje, że konsumenci nie odnoszą korzyści ze zmiany sprzedawcy energii. Z tego powodu, a także z braku wiedzy, nie wykorzystują swoich praw, które od 1 lipca 2007 r. przysługują wszystkim odbiorcom, również gospodarstwom domowym. Tylko w 9 krajach całkowicie zniesiono regulację cen – zazwyczaj równoznaczna z ich zaniżaniem, zniechęca ona przedsiębiorstwa energetyczne do inwestowania, co staje się coraz większym problemem. Niektóre kraje (Wielka Brytania, Polska) dyskutują o możliwości wspierania budowy nowych elektrowni (tzw. rynek zdolności wytwórczych). Jednak KE zauważa, że tego typu wewnętrzne rozwiązania, jak również mechanizmy wsparcia energetyki odnawialnej, stanowią barierę w integracji rynków.

**By wewnętrzny rynek energii zaczął działać.** W celu zintegrowania rynków energii przed 2014 r. KE podejmuje działania skierowane do państw członkowskich. Prowadzi ona obecnie 26 postępowań przeciwko 13 krajom o naruszenie przepisów trzeciego pakietu. Ostatnio pozwała

do Trybunału Sprawiedliwości UE (TS UE) trzy z nich: Polskę, Słowenię i Finlandię za niewdrożenie lub nieprawidłowe wdrożenie dyrektyw trzeciego pakietu dotyczących zarówno energii elektrycznej, jak i gazu. Zarzuty dotyczą m.in. regulowania cen, egzekwowania praw konsumentów, czy też rozdziału działalności. KE wniosowała o nałożenie dziennych kar finansowych, które w przypadku Polski miałyby wynosić 84,4 tys. euro (dyrektywa dotycząca energii elektrycznej) oraz 88,8 tys. euro (dyrektywa gazowa) – ostatecznie zadecyduje o nich TS UE. Jeśli chodzi o toczące się postępowania przeciwko pozostałym państwom, KE nie tylko nie wyklucza kolejnych wniosków do sądu, ale zapowiada także szczegółową analizę w przypadku tych, które wstępnie poinformowały o wdrożeniu przepisów.

Jednak KE nie poprzestaje na wykorzystywaniu drogi sądowej. Po pierwsze, wzywa kraje członkowskie do deregulacji cen, mimo że przepisy unijne dopuszczają pewne wyjątki. Po drugie podkreśla, że państwa powinny wzmocnić rolę konsumentów na rynku, tzn. zapewnić im lepszy dostęp do informacji, skrócić i uprościć procedury zmiany sprzedawcy, czy wreszcie promować tzw. inteligentne systemy pomiarowe, a także zapewnić odpowiednią ochronę tzw. odbiorcom wrażliwym. Po trzecie, KE zwraca uwagę na konieczność egzekwowania także innych przepisów unijnych, dotyczących wspólnych reguł konkurencji, w tym pomocy publicznej. Pod koniec 2013 r. KE dokona przeglądu wytycznych co do pomocy państwa udzielanej na ochronę środowiska. Zapowiada także, że do 2020 r. wszystkie subsydia mające negatywny wpływ na środowisko, a więc głównie wsparcie przemysłu węglowego, muszą zostać wygaszone. Tym samym wskazuje państwom członkowskim, jakie działania są najistotniejsze dla paneuropejskiego, konkurencyjnego rynku energii.

Wraz z komunikatem KE opublikowała decyzję formalnie powołującą Grupę Koordynacyjną ds. Energii Elektrycznej. Warto zwrócić uwagę, że Grupa powstała z inicjatywy Polski, zgłoszonej podczas polskiej prezydencji w październiku 2011 r. Jej celem jest monitorowanie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, które staje się coraz ważniejszą kwestią na poziomie europejskim w związku z szybkim rozwojem odnawialnych źródeł energii i ich wpływem na połączone systemy elektroenergetyczne (m.in. w wyniku tzw. przepływów kołowych). Przyczyn powołania tej grupy należy szukać w różnych strategiach państw członkowskich dotyczących krajowego *energy mix*.

**Wnioski i rekomendacje.** Komunikat KE potwierdza, że integracja rynku energii jest procesem bardziej skomplikowanym i czasochłonnym, niż zakładano. Podstawową barierą są opóźnienia we wdrażaniu przepisów przez państwa członkowskie. Skierowanie postępowania do TS UE i wnioskowanie o nałożenie wysokich kar finansowych oznacza, że KE będzie wykorzystywać przysługujące jej uprawnienia, by zmusić państwa członkowskie do prawidłowej implementacji dyrektyw. Polska, wobec której wszczęto dwa postępowania, powinna zintensyfikować prace nad nowymi przepisami energetycznymi i w pierwszej kolejności podjąć działania w celu liberalizacji rynku gazu. Warto także pamiętać, że nadal otwarte pozostają postępowania KE w sprawie braku całkowitego wdrożenia dyrektyw drugiego pakietu energetycznego.

Komunikat KE powinien być przedmiotem dyskusji nie tylko w odniesieniu do ww. postępowania, ale także w kontekście zapowiadanych przez KE przyszłych działań. W przypadku Polski KE wskazuje na problemy związane z brakiem odpowiednich zachęt inwestycyjnych zarówno w infrastrukturę przesyłową – w tym połączenia z innymi krajami – jak i majątek wytwórczy. KE rozpoczęła publiczne konsultacje w sprawie wystarczalności mocy wytwórczych i mechanizmów ich wsparcia, ponieważ niepokoi ją, że planowane rozwiązania mają zakres wyłącznie narodowy. W związku z krajową dyskusją na ten temat Polska powinna wziąć aktywny udział w debacie zainicjowanej przez KE. Ważny będzie także przegląd zasad udzielania pomocy publicznej na ochronę środowiska, który może zmierzać do ograniczenia subsydiowania technologii odnawialnych, w związku z ich ekspansją rynkową. Jednocześnie KE zamierza przyjąć wytyczne co do najlepszych praktyk wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii. Należy jednak pamiętać, że w UE obowiązują dwa odmienne systemy (tzw. taryfa *feed-in*, np. w Niemczech, i system certyfikatów, np. w Polsce), a ich harmonizacja byłaby bardzo trudna.

KE w opublikowanym komunikacie identyfikuje także nowe przeszkody w pełnej integracji rynków energii. Zauważa rosnące znaczenie krajowych polityk energetycznych, które nie są konsultowane ani regionalnie, wśród najbliższych sąsiadów, ani na poziomie UE. Zajęcie się sprawą subsydiowania energetyki oraz powołanie Grupy Koordynacyjnej ds. Energii Elektrycznej może świadczyć o tym, że KE chce zwiększyć swoją rolę w koordynacji krajowych strategii w zakresie *energy mix*, mimo że formalnie takich kompetencji nie posiada. Komunikat ma zatem szerszy zakres, chociaż z założenia odnosi się do wspólnego rynku energii. Polska, która w niedługim czasie będzie musiała zaktualizować swoją politykę energetyczną (obecna została przyjęta w 2009 r., a prawo nakłada obowiązek jej opracowywania co 4 lata), powinna rozpocząć debatę na ten temat, uwzględniając w niej także zapowiadane w komunikacie propozycje KE.