

Michał KRZYKOWSKI*

Reforma wspólnotowych rozwiązań prawnych w zakresie elektroenergetyki

STRESZCZENIE. Ustanowienie w roku 1957 Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej miało na celu stworzenie organizacji mogącej skutecznie konkurować z najsilniejszymi gospodarkami świata. Dzięki integracji państwa członkowskie osiągnęły dobrobyt oraz wysoki poziom rozwoju gospodarczego. Współcześnie jednak wobec wyzwań globalizacji, rosnącej konkurencyjności innych gospodarek oraz spowolnienia tempa rozwoju konieczne stało się zrewidowanie dotychczasowej polityki. Artykuł podejmuje kwestie reformy regulacji prawnych w sektorze energii elektrycznej w kontekście m.in. założeń Strategii Lizbońskiej. Liberalizacja sektora energii elektrycznej związana jest z szerszym procesem restrukturyzacji sektorów sieciowych Unii Europejskiej, który zakłada głębokie reformy liberalizujące funkcjonowanie gospodarek rynkowych. Praca koncentruje się w szczególności na ocenie procesu liberalizacji rynku energii elektrycznej oraz wpływie założeń Strategii Lizbońskiej na postęp w tym zakresie. Najistotniejsze elementy Strategii to w głównej mierze środki zmierzające do reform ekonomicznych rynku wewnętrznego, środki zorientowane na ochronę środowiska sprzyjające tworzeniu i rozwojowi innowacyjnych przedsiębiorstw, instrumenty warunkujące optymalne i odpowiedzialne wykorzystanie zasobów naturalnych, a także stosunkowo nowe, skupiające szczególną uwagę właściwych organów regulacyjnych oraz szeroko rozumianych uczestników rynku energii – działania ukierunkowane na rozwój konkurencji w ramach prawidłowego funkcjonowania sektorów sieciowych.

SŁOWA KLUCZOWE: wspólnotowe prawo energetyczne, liberalizacja sektora energetycznego

* Mgr — Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Prawa Gospodarczego, Olsztyn; e-mail: m.krzykowski@net.eu

Wprowadzenie

Ustanowienie w roku 1957 Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej miało na celu stworzenie organizacji mogącej skutecznie konkurować z najsilniejszymi gospodarkami świata. Dzięki integracji państwa członkowskie osiągnęły dobrobyt oraz wysoki poziom rozwoju gospodarczego. Współcześnie jednak wobec wyzwań globalizacji, rosnącej konkurencyjności innych gospodarek oraz spowolnienia tempa rozwoju konieczne stało się zrewidowanie dotychczasowej polityki.

Reforma wspólnotowych regulacji prawnych w sektorze elektroenergetycznym związana jest z szerszym procesem liberalizacji sektorów sieciowych Unii Europejskiej, którego początek nastąpił pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku. Zwolennicy reformy sektora elektroenergetycznego podkreślają, że oznacza ona zastępowanie subiektywnej, poddanej silnym wpływom politycznych interesów i ekonomicznie nieefektywnej regulacji publicznej obiektywną regulacją rynkową, będącą pewnym substytutem rynku konkurencyjnego, która w sposób naturalny generuje w przedsiębiorstwach skuteczne bodźce do poprawy efektywności w krótkim i długim okresie i stanowi najlepszy mechanizm ochrony interesów odbiorców [1].

Celem pracy jest próba analizy i oceny dotychczasowego dorobku prawnego w zakresie elektroenergetyki. Szczególna uwaga zostanie poświęcona reformie wspólnotowego prawa energetycznego oraz kierunkom kolejnych zmian legislacyjnych.

1. I etap liberalizacji

Kształtowanie się wspólnotowych podstaw prawnych w energetyce przebiegało w sposób ewolucyjny [2] mając swój największy rozkwit w latach dziewięćdziesiątych XX w. Pierwsze regulacje, dotyczące szeroko rozumianej energetyki, zostały ustanowione w latach pięćdziesiątych XX w. w dwóch z trzech Traktatów będących podstawą funkcjonowania Wspólnot Europejskich: Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali [3] oraz Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej [4]. Trzeba jednak dodać, że nie regulowały one jednak kwestii wspólnotowego rynku elektroenergetycznego, a jedynie określone obszary energetyki, takie jak handel węglem i stalą czy współpraca w zakresie pokojowego wykorzystania energii atomowej. Wraz z upływem lat coraz wyraźniej dostrzegano konieczność wprowadzenia indywidualnych regulacji prawnych, które unormowałyby w sposób kompleksowy funkcjonowanie sektora elektroenergetycznego. Wynikało to przede wszystkim z postępu technologicznego oraz stopniowego wchodzenia na rynek podmiotów prywatnych wraz z którymi pojawiły się nowe nierozwiązane kwestie, takie jak transgraniczny handel energią czy ograniczony dostęp do sieci elektroenergetycznej.

Pierwsze próby restrukturyzacji sektora energetycznego zostały podjęte jeszcze w latach siedemdziesiątych XX wieku. Kryzysy wywołane polityką państw posiadających złoża gazu

i ropy naftowej, brak społecznej akceptacji dla rozwoju prac nad energetyką jądrową oraz świadomość ograniczonej tradycyjnemu źródła energii zmusiły rządy państw Wspólnoty do zmiany polityki energetycznej i rekonstrukcji swoich sektorów energetycznych [5]. Uchwalono wówczas pakiet dyrektyw normujących racjonalizację zużycia pierwotnych źródeł energii, który zapoczątkował integrację w sprawach dotyczących jednolitej polityki energetycznej [6]. Nie sposób jednak pominąć, że dyrektywy unormowały jedynie problem, istotny wówczas dla Europy, tzn. efektywnego wykorzystywania pierwotnych źródeł energii, nie regulując w żaden sposób kwestii wspólnego rynku elektroenergetycznego. W praktyce więc sektor elektroenergetyczny nadal pozostawał domeną państw członkowskich, niechętnie rezygnujących z posiadanych w nim wpływów (ze względu na obawę osłabienia własnego przemysłu).

Druga połowa lat osiemdziesiątych przyniosła przełom w kwestii wspólnego rynku energetycznego. W wyniku negocjacji między państwami członkowskimi podjętymi z inicjatywy Komisji Europejskiej uchwalono Jednolity Akt Europejski. Jego ustanowienie w 1986 roku, było pierwszą tak poważną modyfikacją Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej i ważnym krokiem w procesie integracji i tworzenia rynku wewnętrznego, w tym również rynku energii. Choć Traktat nie odniósł się wprost do sektora energetycznego, dla Komisji stał się motywacją do podjęcia intensywniejszych prac nad wspólnym rynkiem energetycznym, w ramach dążeń do dokończenia budowy rynku wewnętrznego do 1992 roku. W rezultacie działań podjętych przez Komisję, w maju 1988 roku, opublikowano „Dokument roboczy na temat wewnętrznego rynku energetycznego”. Mimo, iż nie miał on charakteru prawnie wiążącego, stanowił punkt zwrotny w budowaniu zintegrowanego i zliberalizowanego rynku elektroenergetycznego [7]. Jego publikacja sprawiła bowiem, że po raz pierwszy sektor elektroenergetyczny został ujęty w oficjalnym dokumencie jako element polityki energetycznej Wspólnoty. Podstawowe założenia Dokumentu wskazywały, z jednej strony, na potrzebę eliminacji przeszkód w tworzeniu jednolitego rynku energii z drugiej natomiast na działania zmierzające do otwierania krajowych rynków energii elektrycznej przy jednoczesnym realizowaniu ogólnych celów wspólnotowej polityki energetycznej. Niewątpliwie daleko idącą konsekwencją postanowień zawartych w Dokumencie było zintensyfikowanie działań na rzecz liberalizacji wspólnotowego sektora elektroenergetycznego w latach dziewięćdziesiątych. W kwietniu 1990 roku Rada Unii Europejskiej uchwaliła dyrektywę nr 90/377/EWG (z 29 czerwca 1990 roku) dotyczącą wspólnotowej procedury podwyższania przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej pobieranych od przemysłowych odbiorców końcowych [8]. W zamierzeniu ustawodawcy dyrektywa miała zagwarantować dużym odbiorcom przejrzystość cen poprzez zobowiązanie dostawców energii elektrycznej do zgłaszania Komisji Europejskiej cen nakładanych na przemysłowych użytkowników końcowych. W pewnym stopniu dyrektywa rzeczywiście przyczyniła się do poprawy sytuacji odbiorców przemysłowych, jednakże ze względu na ograniczoną liczbę adresatów miała niewielki wpływ na zmianę funkcjonowania wspólnotowego rynku energii elektrycznej. Znaczenie większe dla sektora elektroenergetycznego miała dyrektywa Rady nr 90/547/EWG z 29 października 1990 roku w sprawie transgranicznego przesyłu energii sieciami wysokiego napięcia [9]. Szczególnie pozytywne w kontekście omawianego sektora miały postanowienia dyrektywy zobowiązujące podmioty odpowie-

działne za sieci przesyłowe do udostępnienia ich przedsiębiorcom chcącym transportować energię elektryczną między państwami członkowskimi. Umożliwiając podmiotom trzecim korzystanie z infrastruktury sieciowej dyrektywa 90/547/EWG przełamała monopole operatorów sieciowych w zakresie transgranicznego przesyłu energii elektrycznej i stanowiła ważny krok w kierunku szerszego zastosowania zasady dostępu stron trzecich w ustawodawstwie wspólnotowym dotyczącym elektroenergetyki.

Wkrótce po uchwaleniu wyżej wymienionych dyrektyw podjęto prace nad całościowym uregulowaniem sektora elektroenergetycznego. Ustanowienie kluczowego dla elektroenergetyki aktu prawnego poprzedzone zostało wydaniem przez Komisję Europejską dokumentu „Ogólne memorandum wyjaśniające”. Komisja potwierdziła w nim wolę zdecydowanej liberalizacji rynku energetycznego. Ze względu jednak na obawy, że zbyt szybkie uwolnienie rynku może zakłócić bezpieczeństwo i ciągłość zaopatrzenia w energię, proces zwiększania wolności ekonomicznej miał przebiegać stopniowo, w miarę przyjmowania niezbędnych regulacji prawnych i z należytą obserwacją efektów, tak by móc wprowadzać niezbędne korekty [10]. W zapowiedziach działań ujętych etapowo, na szczególną uwagę zasługują takie kwestie jak: wydanie i wprowadzenie w życie dyrektyw dotyczących przejrzystości cen i tranzytu; zniesienie specjalnych i wyłącznych praw, umożliwiających wolność wejścia na dany rynek; wprowadzenie administracyjnego nakazu wyodrębnienia poszczególnych zakresów działalności energetycznej tzw. *unbundling* oraz wprowadzenie zasady TPA (*third party access*), czyli dostępu strony trzeciej do systemu dystrybucyjnego i przesyłowego. Warte podkreślenia, omawiając tworzenie wewnętrznego rynku, jest również fakt, wydania przez Komisję Europejską „Białej Księgi” Polityka energetyczna Unii Europejskiej, który doprecyzował reformę sektora energetycznego. W dokumencie tym Komisja Europejska potwierdziła obowiązywanie dotychczasowych celów wspólnotowej polityki energetycznej, tj.;

✧ konkurencyjność gospodarki,

✧ bezpieczeństwo energetyczne

oraz dopełniła je nowym:

✧ ochroną środowiska naturalnego przed szkodliwym działaniem wytwarzania i dostarczania energii [11].

Uwieńczeniem prac, trwających od 1992 roku, było uchwalenie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej dyrektywy 96/92/WE z dnia 19 grudnia 1996 roku dotyczącej wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku w sektorze energii elektrycznej [12] (zwanej również Dyrektywa IEM od ang. *Internal Electricity Market*). Podstawowym celem dyrektywy było stworzenie wewnętrznego rynku energii elektrycznej opartego na wspólnych regułach w zakresie produkcji, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej. Budowa wspólnego rynku energii miała opierać się na ustaleniu harmonogramu stopniowego otwarcia rynków (poprzez określenie minimalnego stopnia otwarcia dla każdego etapu) oraz wprowadzeniu do ustawodawstw państw członkowskich obowiązku tzw. *unbandlingu* (rozdziálu) i zasady dostępu stron trzecich (*Third Party Access*). Nie sposób jednak nie zauważyć, że proces ten był wielokrotnie zakłócany przez same państwa członkowskie, które obawiając się utraty kontroli nad strategicznym dla nich sektorem wprowadzały szereg barier utrudniających otwarcie rynku. Szczególnie negatywne znacznie miały te działania, których skutkiem było: nierównomierne

wdrożenie dyrektywy 96/92/WE w poszczególnych państwach członkowskich co opóźniało liberalizację nie dając zauważalnych i oczekiwanych korzyści; nie wystarczająco dobrze określone taryfy dostępu; dyskryminacyjne metody w zakresie dostępu do sieci; nie dość wyraźne mechanizmy regulacji i rozdzielania oraz skoncentrowanie rynku i siły dominujących przedsiębiorstw elektroenergetycznych na rynkach krajowych [13].

Dzięki interwencjom Komisji Europejskiej bariery te zostały częściowo usunięte, choć niewątpliwie istotnie spowolniły otwieranie rynków elektroenergetycznych. Warto również wskazać, że narzędzia, które miały służyć urynkowaniu sektora nie do końca sprawdziły się w praktyce. Wprowadzenie przewidzianego w dyrektywie obowiązku rozdzielania (unbundlingu w przedsiębiorstwach zintegrowanych pionowo) działalności polegającej na przesyłach i dystrybucji energii elektrycznej od jej wytwarzania i obrotu zapoczątkowało wprawdzie demonopolizację sektora, jednakże wydaje się, że zastosowane środki były zdecydowanie niewystarczające. Dyrektywa bowiem, wymagała od przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo rozdzielania jedynie księgowości i zarządzania. W praktyce więc jedno przedsiębiorstwo nadal skupiało dwa obszary działalności (tj. przesył lub dystrybucję i wytwarzanie lub obrót). W tej sytuacji, nierzadko nieformalne powiązania między nimi, były zbyt silne by obszary te mogły funkcjonować niezależnie. Rezultatem takiego stanu było, mimo istniejących regulacji prawnych, utrzymanie się wpływów monopolistów funkcjonujących na rynku elektroenergetycznym. Nie sposób również pominąć, że wprowadzeniu skutecznej konkurencji w sektorze nie ułatwiał również fakt absencji wspólnotowych regulacji dotyczących obowiązku ustanowienia, niezależnej instytucji regulacyjnej. Zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia instytucji funkcjonujących niezależnie od przemysłu elektroenergetycznego, których celem byłoby wprowadzenie skutecznej regulacji po stronie naturalnych monopolii (poprzez przyznanie im, m.in. rozjemczych między podmiotami dominującymi a odbiorcami energii) mogłoby istotnie przyczynić się do zmiany sposobu funkcjonowania sektora. Przede wszystkim zaś, przynajmniej częściowo pozwoliłoby, znieść bariery stawiane przez podmioty dominujące w zakresie korzystania z zasady TPA. W zamierzeniu ustawodawcy bowiem, budowa wewnętrznego rynku energii miała odbywać się również w oparciu o zasadę dostępu stron trzecich (TPA), nakładającą na dysponenta infrastruktury sieciowej obowiązek jej udostępnienia innym podmiotom w celu zawarcia dowolnego kontraktu. Dyrektywa IEM przewidywała możliwość wyboru przez poszczególne kraje Unii Europejskiej jednego z dwóch systemów dostępu do sieci elektroenergetycznych: systemu wyłącznego nabywcy (*Single Buyer*) albo systemu regulowanego lub negocjowanego dostępu stron trzecich (rTPA lub nTPA). Jednakże, pomimo dostępnych mechanizmów, jedynie system regulowanego dostępu można uznać za stosunkowo efektywny (system ten opierał się na administracyjnym regulowaniu warunków świadczenia usług przesyłowych, nakładając na przedsiębiorstwo przesyłowe obowiązek sporządzenia taryfy przesyłowej, która następnie musi zostać zatwierdzona przez regulatora). W szczególności system ten stanowił skuteczną metodę eliminowania przejawów dyskryminacji wobec podmiotów nowych, dopiero wchodzących na rynek oraz umożliwił przedsiębiorstwom planowanie zakupów energii na z góry znanym poziomie opłat przesyłowych. Negocjowana forma dostępu (zobowiązująca państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych działań mających na celu zapewnienie wytwórcom energii elektrycznej, a także jeżeli leży

to w zakresie ich kompetencji, dostawcom i uprawnionym odbiorcom, możliwości negocjowania dostępu do systemu oraz zawierania kontraktów na dostawy na podstawie dobrowolnych umów handlowych) okazała się nieskuteczna m.in. ze względu na brak niezależnego organu regulacyjnego, który mógłby eliminować patologiczne sytuacje w momencie negocjacji. Ponadto, rzeczywistość pokazała, że tylko państwowe monopole były na tyle silne by móc negocjować dostęp do sieci. Drugi z systemów – *Single Buyer* – okazał się w praktyce niemożliwy do zrealizowania, pozostając tylko w sferze teorii.

Uchwalenie dyrektywy IEM zamyka I etap liberalizacji sektora elektroenergetycznego. Niewątpliwie jej uchwalenie stanowiło ważny krok w dziedzinie urynkwienia sektora elektroenergetycznego. Nie sposób jednak nie zauważyć, że przyjęte w niej mechanizmy takie jak zasada TPA czy obowiązek *unbundlingu* nie zawsze przynosiły oczekiwane rezultaty. Z pewnością nie ułatwiała budowy wewnętrznego rynku energii również postawa państw członkowskich i podmiotów dominujących, niejednokrotnie spowalniających ten proces. W związku z powyższym, wkrótce po uchwaleniu dyrektywy 96/92/WE, Komisja Europejska zdecydowała się podjąć negocjacje w sprawie nowego aktu prawnego zawierającego rozwiązania znacznie bardziej precyzyjne i lepiej opracowane.

2. II etap liberalizacji

Negocjacje w sprawie nowych rozwiązań prawnych w obszarze elektroenergetycznym były ściśle związane z ustanowieniem i realizacją Strategii Lizbońskiej. Podczas szczytu Lizbońskiego w roku 2000 Rada Europejska wezwała do szybkiego zakończenia prac nad rynkiem wewnętrznym zwracając się jednocześnie do Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej i państw członkowskich o przyspieszenie liberalizacji w sektorze energii elektrycznej w celu stworzenia w pełni funkcjonalnego rynku w tym sektorze.

Najistotniejsze elementy Strategii Lizbońskiej to w głównej mierze środki zmierzające do reform ekonomicznych rynku wewnętrznego, środki zorientowane na ochronę środowiska sprzyjające tworzeniu i rozwojowi innowacyjnych przedsiębiorstw, instrumenty warunkujące optymalne i odpowiedzialne wykorzystanie zasobów naturalnych, a także stosunkowo nowe, skupiające szczególną uwagę właściwych organów regulacyjnych oraz szeroko rozumianych uczestników rynku energii – działania ukierunkowane na rozwój konkurencji w ramach prawidłowego funkcjonowania sektorów sieciowych [11].

W odpowiedzi na zalecenia Rady Europejskiej z Lizbony, Komisja Europejska opracowała dokument zatytułowany „Finalizacja wewnętrznego rynku energii”. W dokumencie tym Komisja stwierdza, że pełna liberalizacja sektora energetycznego jest głównym czynnikiem poprawy konkurencyjności europejskiej gospodarki. Obniżenie cen energii w wyniku zmian warunków konkurowania na rynku jest wspólnym celem wszystkich państw członkowskich, stąd zachodzi potrzeba koordynacji tych działań na szczeblu wspólnotowym.

Wraz z wydaniem dokumentu na temat finalizacji rynku wewnętrznego energii Komisja Europejska przedstawiła propozycje zamian legislacyjnych w sektorze elektroenergetycz-

nym. Proponowane zmiany obejmowały m.in. uchwalenie nowej dyrektywy elektroenergetycznej, której podstawowe założenia dotyczyły takich kwestii jak:

- ✧ otwarcie rynku energii elektrycznej dla: wszystkich odbiorców poza indywidualnymi gospodarstwami domowymi do 2003 roku, 100% wszystkich odbiorców do 2005 roku;
- ✧ ustanowienie przepisów dotyczących procedury przetargowej uwzględniającej również kryteria efektywności energetycznej i ochrony środowiska, dla przyznawania koncesji na nowe źródła energii;
- ✧ ustanowienie przepisów statuujących obowiązek przynajmniej prawnego wyodrębnienia operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych;
- ✧ wprowadzenie przepisów przewidujących w określonych sytuacjach i na określonych warunkach Komisja Europejska może zobowiązać przedsiębiorstwo energetyczne do spełnienia żądania udostępnienia sieci.

Nie trudno dostrzec, że proponowane zmiany legislacyjne były ściśle związane z niedoskonałościami poprzedniej dyrektywy elektroenergetycznej. Słuszne wydają się więc propozycje ustawodawcy zwiększające rolę krajowych organów regulacyjnych oraz wzmacniające zasadę TPA i program rozdzielenia przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. Jednakże pomimo, iż przedstawione przez KE postulaty modyfikacji wspólnotowego prawa energetycznego zmierzały do udoskonalenia funkcjonowania sektora, nie spotkały się z jednoznaczną akceptacją ze strony wszystkich państw członkowskich.

Na szczycie Rady w Sztokholmie w 2001 roku sprzeciw wobec propozycji Komisji zgłosiły Francja i Niemcy. Francja nie zgodziła się na wyznaczenie jednoznacznego terminu przeprowadzenia pełnej liberalizacji, Niemcy natomiast sprzeciwiły się propozycji Komisji dotyczącej obowiązku powołania przez każde państwo członkowskie niezależnego narodowego urzędu regulacji. Ze względu na barak wymiernych rezultatów, podczas negocjacji w Sztokholmie zdecydowano się na kontynuowanie dyskusji dotyczącej liberalizacji sektora elektroenergetycznego podczas kolejnego szczytu Rady Unii Europejskiej w Belgii w 2001 roku. Pozytywnie należy odnieść się do wyników debaty, nastąpiło bowiem zbliżenie stanowisk państw członkowskich w takich sprawach jak:

- ✧ zagwarantowanie przez państwa członkowskie realizacji w zakresie zobowiązań wynikających ze świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej;
- ✧ w odniesieniu do urzędów regulacyjnych możliwym do przyjęcia rozwiązaniem byłoby pozostawienie państwom członkowskim swobody w ustanawianiu odpowiednich ram instytucjonalnych;
- ✧ w odniesieniu do taryf i cen wyważone podejście łączące w sobie przejrzystość i skuteczność mogłoby polegać na ustanowieniu zasady ustalania wysokości cen i taryf *ex ante*.

Kluczowe znaczenie dla liberalizacji rynku energii elektrycznej miała prezydencja Hiszpanii w Radzie w I półroczu 2002 roku. Na wiosennym szczycie w Barcelonie priorytetowe znacznie nadano tworzeniu wspólnego rynku energii, uznając jego istnienie za nieodzowny warunek poprawy konkurencyjności europejskiego przemysłu i świadczenia lepszych i tańszych usług dla europejskich konsumentów. Uzgodniono, iż szczególne znaczenie w tworzeniu nowego rynku elektroenergetycznego powinny odgrywać takie elementy jak: otwarcie, liberalizacja, konkurencja, przejrzystość oraz wzajemne powiązanie systemu energetycznych poszczególnych państw. W konkluzjach szczytu Rada Europejska wezwała

Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski do przyjęcia możliwe jak najszybciej aktów prawnych w sprawie końcowego etapu otwierania rynków energii elektrycznej.

Ostateczne zamknięcie drugiego etapu tworzenia wewnętrznego rynku energii nastąpiło 26 czerwca 2003 roku. Proponowany przez Komisję Europejską projekt dyrektywy elektroenergetycznej po wielu dyskusjach zostały zaakceptowany przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. Nowe ustawodawstwo energetyczne w postaci dyrektywy 2003/54/WE [14] w sprawie jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej zmieniającej dyrektywę 96/92/WE weszło w życie 1 sierpnia 2004 roku.

Dyrektywa elektroenergetyczna, uwzględniając dorobek wypracowany na kolejnych szczytach, uchyliła poprzednio obowiązujący reżim prawny zastępując go nowym, znacznie bardziej precyzyjnym systemem. Najistotniejsze dla sektora elektroenergetycznego zmiany dotyczyły takich kwestii jak:

- ✧ wzmocnienie regulacji dotyczących zasady TPA i programu *unbundlingu*;
- ✧ obowiązek ustanowienia niezależnego organu regulacyjnego wyposażonego w kompetencje w obszarze kontroli taryf, rozpatrywania skarg dotyczących dyskryminacji i monitorowania działań operatorów sieciowych.

W zakresie zasady TPA dyrektywa zmierza do rozwijania dostępu do sieci dla podmiotów nowo wchodzących na rynek. Ustawodawca uznając, że funkcjonujące w poprzednim stanie prawnym systemy dostępu do sieci nie w pełni spełniły pokładane w nich oczekiwania, zdecydował o pozostawieniu wyłącznie regulowanego dostępu do sieci elektroenergetycznej opartego na opublikowanych taryfach. Wydaje się, że jest to właściwy kierunek zmian, jednakże wiele w tej sytuacji będzie zależeć od postępowania organu regulacyjnego i jego determinacji w egzekwowaniu prawa. Ponadto inaczej niż pierwotnie zakładano (w wyniku opóźnień w implementacji dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich) dyrektywa zagwarantowała dostęp do sieci elektrycznej wszystkim podmiotom gospodarczym bez ograniczeń od początku 2004 roku, natomiast gospodarstwom domowym prawo to zostało przyznane od 1 lipca 2007 roku. Warto jednak dodać, że część państw członkowskich zdecydowało się na wcześniejsze otwarcie rynku. Tabela 1 przedstawia harmonogram pełnego otwarcia rynków elektroenergetycznych w poszczególnych państwach członkowskich.

Zmiany objęły również program rozdzielania przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo wprowadzając obok księgowego i funkcjonalnego *unbundlingu* obowiązek dokonania rozdzielania prawnego wszystkich spółek sieciowych w nieprzekraczalnym terminie do 1 lipca 2007 roku. Na rysunku 1 przedstawiona została graficzna wersja *unbundlingu*.

Wydaje się jednak, że zmiana w tym obszarze jest niewystarczająca. W praktyce bowiem operatorzy systemów dystrybucyjnych często nadal funkcjonują w ramach jednej grupy kapitałowej co może prowadzić do dyskryminacyjnego traktowania przez nich innych podmiotów oraz tworzenia nieformalnych form współpracy w obrębie własnej grupy. Rozwiązaniem tej sytuacji mogłby okazać się obowiązek właścicielskiego rozdzielania przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, jednakże ze względu na brak jednomyślności ze strony państw członkowskich koncepcja ta nie znalazła odzwierciedlenia w dyrektywie 2003/54/WE.

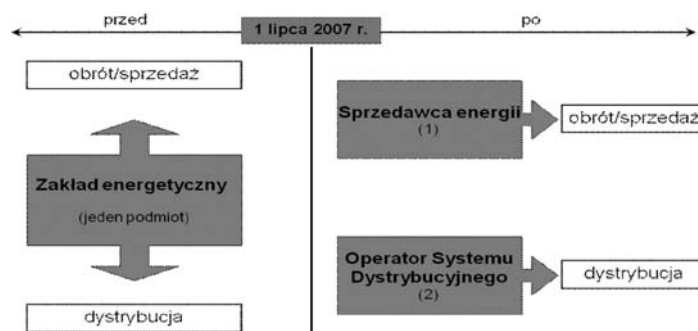
Nie sposób także pominąć nowych regulacji dotyczących niezależnych organów regulacyjnych. W odróżnieniu od poprzedniego reżimu prawnego dyrektywa 2004/54/WE zobowiązała wszystkie państwa członkowskie do ustanowienia niezależnego organu regulacyj-

TABELA 1. Harmonogram pełnego otwarcia rynków elektroenergetycznych w poszczególnych państwach członkowskich

TABLE 1. Market opening for electricity: the situation in EU Member States

Otwarcie rynku elektroenergetycznego przed 01.07.2007	Otwarcie rynku elektroenergetycznego od 01.07.2007
Austria	Francja
Belgia	Bułgaria
Republika Czeska	Węgry
Dania	Polska
Niemcy	Rumunia
Finlandia	Słowacja
Hiszpania	Słowenia
Portugalia	Litwa
Holandia	Luksemburg
Irlandia	Włochy
Szwecja	Łotwa
Wielka Brytania	Grecja
	Malta
	Cypr
	Estonia

Źródło: www.ure.gov.pl



Rys. 1. Unbundling w dyrektywie 2003/54/WE

Źródło: www.ure.gov.pl/

Fig. 1. Unbundling in 2003/54/WE directive

nego wyposażając go w szerokie kompetencje m.in. w zakresie kontroli taryf, rozpatrywania skarg dotyczących dyskryminacji i monitorowania działań spółek sieciowych. Bezspornie, przewidziany przez ustawodawcę, obowiązek ustanowienia w każdym państwie

członkowskim odrębnego organu regulacyjnego stanowił ważny krok w tworzeniu skutecznej konkurencji na rynku elektroenergetycznym (jak się bowiem okazało prawo konkurencji nie dostarczyło wystarczających narzędzi do rozwiązywania problemów dostępu stron trzecich, unikania dyskryminacji oraz ustalania taryf). Niemniej jednak wątpliwość może wzbudzić forma prawna regulatora przewidziana w nowym prawie elektroenergetycznym. Artykuł 23 dyrektywy gwarantuje co prawda niezależność regulatora od przemysłu elektroenergetycznego, nie wymaga natomiast by był on ciałem odrębnym od struktur rządu. Oznacza to, że teoretycznie rolę regulatora mógłby pełnić właściwy minister, co może rodzić obawę o niezależność regulatora od nacisków politycznych. Podejmowane bowiem przez niego decyzje mogłyby wprawdzie być zgodne z wola polityczną rządzących ale jednocześnie szkodliwe dla rynku. Chociaż scenariusz taki jest mało realny (dotychczas sytuacja taka miała miejsce tylko w Niemczech gdzie sektorowym organem regulacyjnym był do 2005 roku Federalny Minister Gospodarki i Federalny Minister Poczty i Telekomunikacji) wydaje się, że niezależność regulatora byłaby lepiej zagwarantowana gdyby w dyrektywie znalazł się prawny wymóg wyodrębnienia organu regulacyjnego od istniejących struktur rządu [11].

Wejście w życie drugiej dyrektywy elektroenergetycznej (2003/54/WE) stanowiło ukoronowanie prac nad drugim etapem liberalizacji sektora elektroenergetycznego. Bezspornie ustawodawca, bogatszy o doświadczenia lat poprzednich, zastosował rozwiązania prawne lepiej przemyślane i dopracowane. Mimo, iż nie które z postanowień dyrektywy mogą budzić pewne wątpliwości (brak obowiązku właścicielskiego rozdzielania przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, brak wymogu oddzielenia regulatora od istniejących struktur rządu) należy pozytywnie ocenić wprowadzone zmiany, mając na uwadze, że są one kompromisem długotrwałych, niejednokrotnie trudnych negocjacji między państwami członkowskimi [15].

Podsumowanie

Jednolity rynek energii elektrycznej w Europie znajduje się obecnie w przejściowej fazie tworzenia – nie są to już wyłącznie oddzielne rynki narodowe, ale jeszcze nie jest to jeden wspólny rynek. Budowa wewnętrznego rynku energii rozpoczęta pod koniec lat osiemdziesiątych okazała się procesem długotrwałym i złożonym, niejednokrotnie obejmującym szereg trudnych negocjacji politycznych [16]. Pierwszy etap liberalizacji, uwieńczony uchwaleniem dyrektywy 96/92/WE, mimo iż nie przyniósł oczekiwanych rezultatów, stanowił istotny krok w kierunku demonopolizacji sektora elektroenergetycznego. W drugim fazie, obejmującej ustanowienie dyrektywy 2003/54/WE, ustawodawca podtrzymał i wzmocnił dwa najważniejsze osiągnięcia pierwszej dyrektywy elektroenergetycznej, tj. zasadę TPA i program *unbundlingu*. Dzięki nowemu prawu sektor elektroenergetyczny stał się znacznie efektywniejszy i bardziej otwarty dla konkurencji. Nadal jednak istnieją obszary wymagające zmian. W trzy lata po wejściu w życie dyrektywy 2003/54/WE Komisja Europejska przedstawiła projekt Trzeciego pakietu legislacyjnego dla energetyki. Zasadniczym celem pakietu jest przyspieszenie budowy wewnętrznego rynku energii.

W zakresie elektroenergetyki projekt obejmuje wprowadzenie nowej dyrektywy elektroenergetycznej, rozporządzenia dotyczącego warunków dostępu do sieci w odniesieniu do międzysystemowej wymiany energii elektrycznej oraz rozporządzenia ustanawiającego agencję ds. współpracy krajowych organów regulacji energetyki. Pozytywnie należy odnieść się do proponowanych przez Komisję Europejską modyfikacji wspólnotowego prawa energetycznego obejmujących zmiany w obszarze:

- ✧ *unbundlingu* – obowiązek rozdziału właścicielskiego (rozdziału pełnego) przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo,
- ✧ regulacji – zwiększenie niezależności regulatorów krajowych (szeroko popierane przez praktycznie wszystkie stowarzyszenia konsumenckie i przemysłowe),
- ✧ przejrzystości rynku – zamiar utworzenia europejskiej agencji regulacyjnej oraz zobowiązania związane ze wzrostem przejrzystości rynku,
- ✧ praw odbiorców – uproszczenie i skrócenie procedury zmiany sprzedawcy energii elektrycznej,

Po raz pierwszy pojawiło się też hasło solidarności energetycznej między państwami [17].

Nie sposób nie spostrzec, że wskazane wyżej propozycje zmian odzwierciedlają wątpliwości, które występowały w momencie tworzenia drugiej dyrektywy elektroenergetycznej. Chociaż ostateczny kształt nowego prawa elektroenergetycznego nie jest jeszcze znany wydaje się, że nauczone doświadczeniem państwa Wspólnoty, dojrzały do zmian, które pozwolą stworzyć niczym nie zakłócony wspólny rynek elektroenergetyczny.

Literatura

- [1] CAMERON P., 2007 – Competition in energy markets. Oxford University Press, Oxford.
- [2] STRZYCZKOWSKI K., 2007 – Prawo gospodarcze publiczne. LexisNexis, Warszawa.
- [3] PRZYBOROWSKA A., SKRZYDŁO-TEFELSKA E. (opr.), 2006 – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Dokumenty Europejskie. Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin.
- [4] PRZYBOROWSKA A., SKRZYDŁO-TEFELSKA E. (opr.), 2006 – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dokumenty Europejskie, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin.
- [5] CHOCHOWSKI A., KRAWIEC F., 2008 – Zarządzanie w Energetyce. Difin, Warszawa.
- [6] Dyrektywa Rady z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie środków zmniejszenia skutków trudności w dostawach ropy i środków ropopochodnych, 73/238/EWG Dz.U. UE L z dnia 16 sierpnia 1973 roku, Dz.U.UE.L.77.292.9.
- [7] JABŁOŃSKI W., WNUK J., 2004 – Odnawialne źródła energii w polityce energetycznej Unii Europejskiej i Polski. Wydawnictwo Wyższej. Szkoły Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec.
- [8] Dyrektywa Rady z dnia 29 czerwca 1990 r. dotycząca wspólnotowej procedury w celu poprawy przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej dla końcowych odbiorców przemysłowych, Dz.U. UE.L.90.185.16.
- [9] Dyrektywa Rady z dnia 29 października 1990 roku w sprawie przesyłu energii elektrycznej poprzez sieci przesyłowe, Dz.U. UE.L.90.313.30.
- [10] DOBROCZYŃSKA A. (red.), 2003 – Energetyka w Unii Europejskiej. Biblioteka URE, Warszawa.

- [11] SZWED-LIPIŃSKA K., 2005 – Energetyka w odnowionej strategii lizbońskiej – nie wszystko jeszcze stracone. Idee strategii lizbońskiej. Biuletyn URE, Warszawa, nr 5.
- [12] Dyrektywa 96/92/WE z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Dz.U. UE. L. 03. 173. 37.
- [13] SHUTTLEWORTH G., 2002 – Opening European Electricity and gas markets, [w:] C. Robinson (ed.) Utility Regulation nad Competition Policy, Cheltenham.
- [14] Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 roku dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, Dz.U. UE. L. 03. 176. 37.
- [15] European Commission, Report from the Commission to the Spring European Council, Delivering Lisbon Reforms for the enlarged Union. Brussels 2004.
- [16] NOWAK B., 2009 – Wewnętrzny rynek energii Unii Europejskiej, Zarys Prawa. C.H. Beck, Warszawa.
- [17] GUZIK R., 2007 – Czternaste Europejskie Forum Regulacji Sektora Energii Elektrycznej (Forum Florenckie), Florencja, 24–25 września 2007 r. Biuletyn URE, Warszawa, nr 6.

Michał KRZYKOWSKI

The reform of community electric energy law

Abstract

The establishment of the European Economic Community in the year 1957 was aimed at creating an organization which would successfully compete against the strongest economies in the world. Thanks to the process of integration the member states achieved prosperity and a high level of economic growth. In the following decades, however, because of the challenges of globalization, increasing competitiveness of other economies and a slowed pace of development, which entails the growth of unemployment, the member states were forced to revise their current policy. The article is taking issues of the reform of law regulations in the electric energy sector in context of the Lisbon Strategy. The liberalization of the mentioned sector is connected with the wider process of restructuring European Union network sectors which concentrate on liberalizing reforms of market economies. The work concentrates in particular on the process of the liberalization of the electric energy market assessment and the influence of Lisbon Strategy guidelines. The most essential elements of the strategy are: instruments making their way to economic reforms of the internal market, instruments for the environmental protection supporting creation and development of innovative enterprises, optimal instruments conditioning responsible using natural resources and finally relatively new actions directed on the development of competition as part of correct functioning network sectors with particular attention on participants such as independent authorities.

KEY WORDS: community energy law, liberalization of energy market