

Prawne aspekty rynku mocy w Polsce w kontekście polityki energetycznej Unii Europejskiej

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Rynek energii elektrycznej w UE. Zagadnienia wstępne¹

§ 1. Uwagi wprowadzające

Sektor energetyczny jest uznawany za jeden z najważniejszych sektorów gospodarki. Jednym z głównych celów każdego państwa członkowskiego jest dbanie o tworzenie warunków do stałego i zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego. Dla polskiego sektora energetycznego kluczowe znaczenie, co do obranego kierunku działań, ma opracowywany co cztery lata i ogłaszany przez ministra właściwego do spraw energii dokument zwany polityką energetyczną państwa, w którym przedstawiane są główne założenia, postulaty, kierunki działań i wyzwania stawianych przez rząd jako cel do realizacji². Polityka energetyczna państwa nie jest aktem normatywnym *sensu stricto*, gdyż nie jest aktem ustawowym, jednakże stanowi pomocne źródło przy stosowaniu wykładni przepisów prawa energetycznego. Niektórzy autorzy wskazują, że politykę energetyczną można uznać za odrębną kategorię polityki administracyjnej, rozumianą, jako plan działania stworzony dla administracji publicznej lub jako „właściwą politykę prawa, czyli takie budowanie norm prawnych, aby ich realizacja umożliwiła osiągnięcie pożądaných rezultatów”³. W przypadku Polski, celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju⁴, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektyw-

¹ Zważywszy, że od dnia 1.2.2020 r. Wielka Brytania przestała być państwem członkowskim Unii Europejskiej, umieszczone w książce odniesienia do Wielkiej Brytanii jako państwa członkowskiego UE odnoszą się do okresu sprzed tej daty.

² Art. 15 ust. 2 ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.).

³ M. Domagała, Polityka energetyczna, w: J. Łukasiewicz (red.), Polityka administracyjna – IV. Międzynarodowa Konferencja Naukowa (Stryków, 7–9.9.2008 r.), Rzeszów 2008, s. 199–205. Zob. też Z. Leoński, Nauka administracji, Warszawa 2004, s. 18.

⁴ K. Tomaszewski, Polityka energetyczna Unii Europejskiej w kontekście problematyki bezpieczeństwa gospodarczego, Przegląd Polityczny 2018, Nr 1, s. 136–139; DOI:10.14746/pp.2018.23.1.9. Artykuł dostępny na www.cejsh.icm.edu.pl (data dostępu: 20.11.2018 r.).

ności energetycznej, a także ochrona środowiska⁵. Zgodnie z art. 15 ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne⁶, polityka energetyczna państwa jest opracowywana na okres nie krótszy niż 20 lat, a program działań wykonawczych, zawierający instrumenty jego realizacji, na okres czterech lat. Przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji należy do zadań ministra właściwego do spraw energii, jako naczelnego organu administracji rządowej. Polityka energetyczna państwa przyjmowana jest w formie uchwały przez Radę Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw energii⁷. Polityka energetyczna państwa może być rozumiana w trzech znaczeniach, tj. po pierwsze, jako akt prawny – uchwała Rady Ministrów stanowiąca program gospodarczy, wizję polityczną opartą na strategii rozwoju gospodarczego energetyki; po drugie, jako przejaw woli politycznej organu prowadzącego (regulatora pierwotnego), który kształtuje sektor; a po trzecie, jako narzędzie jej realizacji, które zawiera się w akcie stanowienia prawa (regulacji wtórnej)⁸. A. Walaszek-Pyziół przyjmuje, że za politykę energetyczną (jako względnie samodzielny segment polityki gospodarczej państwa) należy uznać „kompleks działań prawnych i faktycznych, funkcjonalnie ze sobą powiązanych przez państwo, zmierzających do takiego ukształtowania sektora energetycznego gospodarki, aby w sposób optymalny realizował założone cele społeczno-gospodarcze”⁹.

W projekcie polityki energetycznej państwa, zatytułowanym „Polityka energetyczna Polski do 2050 r.”¹⁰ nie było wzmianki o tzw. rynku mocy, czy też mechanizmach mocowych. Możemy za to odnaleźć fragment stanowiący, że „zasadne jest prowadzenie prac nad wdrożeniem instrumentów ograniczających ryzyko inwestorów, mających na celu zwiększenie przewidywalności ekonomicznej i bezpieczeństwa finansowego inwestycji w źródła wytwórcze, których funkcjonowanie stanowić będzie dla inwestorów impuls do budowy nowych mocy, w tym do uruchomienia projektów mających strategiczne zna-

⁵ Art. 13 PrEnerg.

⁶ Ustawa z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.).

⁷ Art. 15a PrEnerg.

⁸ Za M. Marszałek, Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy-sprzedawcy energii elektrycznej, Warszawa 2015, s. 56.

⁹ A. Walaszek-Pyziół, Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy – Prawo energetyczne (podmioty i instrumenty), w: B. Adamiak, J. Boć, M. Niemiec, K. Nowacki (red.), Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki, Wrocław 1999, s. 411–420.

¹⁰ Ministerstwo Gospodarki, Projekt polityki energetycznej Polski do 2050 r. (wersja 0.6), Warszawa 2015, www.bip.me.gov.pl (data dostępu: 21.6.2017 r.).

czenie dla stabilności i bezpieczeństwa pracy Krajowego Systemu Elektroenergetycznego”¹¹. Wydaje się, że jednym z takich instrumentów ograniczających ryzyko inwestorów było wprowadzenie dwutowarowego rynku energii elektrycznej w Polsce, co potwierdza aktualny projekt dokumentu Ministerstwa Energii zatytułowany „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”¹². W projekcie przewidziano kilka kierunków rozwoju polityki energetycznej Polski, w tym kierunek rozbudowy infrastruktury wytwórczej i sieciowej energii elektrycznej w celu pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną. Projekt *explicite* wskazuje, że **rynek mocy jest mechanizmem, który będzie „mieć kluczowe znaczenie dla rozbudowy aktualnego stanu mocy wytwórczych”**¹³, chociaż nie będzie jedynym mechanizmem przyczyniającym się do finalnego kształtu bilansu krajowego. Dalej w przedmiotowym projekcie wskazano, że dwutowarowy rynek energii, gdzie „towarem” jest energia elektryczna i moc wytwórcza, powinien przyczynić się do zapewnienia impulsu inwestycyjnego „dla źródeł wytwórczych, które zapewnią dostawy mocy do systemu”¹⁴. Tym samym **rynek mocy** stał się centralnym i strategicznym punktem dla rozwoju kierunku polityki, mającej na względzie ochronę odbiorców energii elektrycznej poprzez zagwarantowanie pewnych i stabilnych dostaw.

Polityka energetyczna Polski nie może istnieć w oderwaniu od unijnej polityki energetycznej. Zgodnie z treścią Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁵ „w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, przez którą należy rozumieć zbiór zasad, wytycznych i regulacji prawnych”¹⁶. Na politykę energetyczną Unii Europejskiej składa się szereg działań prawnych i faktycznych, podejmowanych w celu uregulowania danych obszarów sektora energetycznego, które wyznaczają priorytety oraz kierunek zmian i rozwoju tego sektora. Urzeczywistnieniem tych działań są odpowiednie regulacje zarówno o charakterze prawnie wiążącym, jak i o charakterze niewiążącym (tzw. *soft law*). Okres transformacji energetycznej w Europie trwa nadal a idea

¹¹ Projekt polityki energetycznej Polski, s. 22.

¹² Ministerstwo Energii, Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (projekt z 2.1–8.11.2019 r.), Warszawa 2019, www.gov.pl (data dostępu: 18.3.2020 r.).

¹³ Polityka energetyczna Polski, s. 17.

¹⁴ Polityka energetyczna Polski, s. 19.

¹⁵ Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202 z 7.6.2016 r., s. 1.

¹⁶ Art. 194 ust. 1 lit. b TFUE.

utworzenia jednolitego rynku energii wymaga nakreślenia odpowiednich strategii i podjęcia działań po stronie wielu podmiotów, w tym w szczególności po stronie państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej.

W niniejszym rozdziale został przedstawiony zarys historyczny kształtowania się europejskiego sektora energetycznego oraz zostały omówione wyzwania i etapy związane z tworzeniem się bardziej zliberalizowanego rynku energii elektrycznej w Unii Europejskiej. Zdaniem autorki naświetlenie tła historycznego jest niezbędne do wykazania ewolucji sektora energetycznego, jaka zaszła po II Wojnie Światowej, aż do czasów współczesnych. Autorka szczególną uwagę poświęciła na dokumenty unijne, które jako pierwsze sygnalizowały przyczynę i potrzebę uregulowania na szczeblu ponadpaństwowym kwestii dotyczących mechanizmów mocowych.

§ 2. Podstawy prawne funkcjonowania rynku energii w UE

Europa od czasu zakończenia II Wojny Światowej przeszła olbrzymie zmiany w kontekście podejścia do organizacji i zarządzania sektorem energetycznym. Twórcy polityki po 1945 r. zastanawiali się jak wyjść z impasu, w jakim pozostawał Stary Kontynent, jak odbudować europejski potencjał gospodarczy? Chęć odbudowy i próba stworzenia ekonomicznie konkurencyjnego rynku europejskiego przyświecały zmianom wprowadzonym na przestrzeni ostatniego półwiecza¹⁷. Kształtowanie się myśli europejskiej, jak ujął to *W. Churchill* w swoim słynnym przemówieniu w Zurychu, „swego rodzaju Stanów Zjednoczonych Europy”¹⁸, było czymś zupełnie odmiennym od dotychczasowych poglądów politycznych. W literaturze przedmiotu można spotkać się z wyróżnieniem kilku okresów¹⁹, charakterystycznych dla zmian i wydarzeń zachodzących w powojennym sektorze energetycznym.

¹⁷ *L. Armand*, Some aspects of the European energy problem – Suggestions for Collective Action, O.E.E.C. 1955 r.

¹⁸ Przemówienie *W. Churchilla* na Politechnice w Zurychu z 19.9.1946 r. zawierało wiele wzniosłych słów i wezwań do zjednoczenia Europy, przełamywania stereotypów i uprzedzeń. Treść przemówienia dostępna jest na stronie stowarzyszenia „The Churchill Society”, pod adresem: www.churchill-society-london.org.uk (data dostępu: 25.9.2017 r.).

¹⁹ *A. Dobroczyńska, B. Zaleski*, Polityka Unii Europejskiej wobec energetyki, w: *A. Dobroczyńska* (red.), *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej*

Pierwszy okres, to przedział czasowy od lat tuż powojennych do pierwszego kryzysu naftowego z 1973 r. Aż dwa z trzech traktatów europejskich podpisanych po II Wojnie Światowej dotyczyły bezpośrednio zagadnień związanych z sektorem energetycznym, co świadczy o randze tego sektora w powojennej gospodarce europejskiej, a także o znaczeniu dla integracji politycznej krajów europejskich²⁰. Traktaty, o których mowa powyżej, to Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (tzw. Traktat Paryski lub EWWiS), podpisany w Paryżu 18.4.1951 r. oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (tzw. EURATOM), podpisany w Rzymie 25.3.1957 r. Ustanowienie obu traktatów oznaczało dla ich sygnatariuszy utworzenie podstaw prawnych do wspólnego działania i prowadzenia polityki w zakresie spraw dotyczących węgla oraz atomu. Celem obu traktatów było stworzenie dla państw członkowskich wspólnego rynku, chroniącego przed nieuczciwą konkurencją oraz odchodzenie od działań monopolistycznych, tak charakterystycznych dla sektora energetycznego²¹. Z kolei Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (tzw. Traktat EWG), pomimo że wprost nie odnosił się do sektora energetycznego, to wprowadzał ogólne normy regulujące proces integracji we Wspólnocie (a później Unii Europejskiej). Niektóre jego postanowienia, odnoszące się chociażby do kwestii pomocy państwa, konkurencji²² lub swobody przepływu towarów mogą znaleźć zastosowanie do energetyki, o czym będzie mowa w dalszej części rozprawy²³.

Państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej 21.4.1964 r. podpisały dokument pt. „Protokół uzgodnień dotyczących spraw energii”²⁴, w którym wyznaczyły wspólne cele polityki energetycznej Wspólnoty. Do celów polityki energetycznej Wspólnoty zaliczono zapewnienie dostaw (energii – przyp. au-

i gazu, Biblioteka Regulatora URE 2003, s. 40–49. Zob. też F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 16–23.

²⁰ B. Nowak, *Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 11–12.

²¹ F. McGowan, *Reconciling EU Energy and Environmental Policy*, w: P. Jasinski, W. Pfaffenberger (red.), *Energy and Environment: Multiregulation in Europe, United Kingdom 2001*, s. 4–5.

²² M. Marszałek wskazuje, że: „Sednem konkurencji, a w ujęciu nauk prawnych *swobody konkurowania* jest rywalizacja niepowiązanych ze sobą przedsiębiorców w osiągnięciu tożsamego celu gospodarczego, która koncentruje się na przyciągnięciu potencjalnych klientów i uzyskaniu przewagi nad konkurentem w pozyskaniu klientów, przez eksponowanie walorów własnej działalności i oferty (ceny i warunków dostawy) lub niedostatku po stronie konkurenta”. Zob. M. Marszałek, *Konkurencja w energetyce oraz czynniki jej ograniczenia*, w: M. Domagała, M. Ganczar, A. Kuś (red.), *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*, Lublin 2016, s. 101 oraz przytoczona tam literatura.

²³ Zob. Rozdział 4 niniejszej rozprawy.

²⁴ Protocol of Agreement on energy matters, OJ EC No. 69 z 30.4.1964 r., s. 1099.

torki) po jak najniższej cenie, bezpieczeństwo dostaw, postępujący rozwój produktów zamiennych, stabilność dostaw w odniesieniu zarówno do kosztów jak i dostępności produktów, wolność wyboru (dostawcy energii – przyp. a-torki) przez konsumenta, uczciwą konkurencję na wspólnym rynku między różnymi źródłami energii, ogólną politykę gospodarczą. Jak widać z powyższego, liczba celów wyznaczonych w tym Protokole jest długa. Z tego względu Komisja, widząc potrzebę skutecznego usunięcia barier handlowych, jakie występowały w europejskim sektorze energetycznym oraz chcąc zwrócić uwagę Rady na szczególne aspekty polityki energetycznej Wspólnoty, wydała skierowaną do Rady notyfikację z 18.12.1968 r. pt. „Pierwsze wskazówki dotyczące wspólnej polityki energetycznej”²⁵. Dokument ten stwierdzał, że najważniejszym wyzwaniem dla Wspólnoty jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw po relatywnie stabilnej i możliwie najniższej cenie²⁶. Ponadto wskazywał na konieczność współpracy państw członkowskich w celu uniezależnienia się od importu surowców z zewnątrz oraz na konieczność podniesienia niskiego poziomu dywersyfikacji źródeł wytwórczych. Co ciekawe w raporcie oszacowano, że wartość importu energii do Wspólnoty w 1967 r. wyniosła 18% wartości całego importu państw członkowskich²⁷, co świadczy o wysokim poziomie ich uzależnienia od surowców energetycznych państw trzecich.

Drugi okres, to lata 1973–1988, kiedy świat mógł zaobserwować dwa potężne kryzysy naftowe. Pierwszy przypadał na lata 1973–1974, kiedy to państwa zrzeszone w OPEC²⁸ zdecydowały o wprowadzeniu wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz krajów Europy Zachodniej, popierających Izrael w wojnie z Egiptem, ograniczeń w handlu lub pełnego embarga na ropę naftową. Gospodarki państw Europy Zachodniej, mocno uzależnione od paliwowych źródeł energetycznych, jakim pozostaje ropa naftowa, zaczęły spowalniać i powstał problem zaspokojenia energetycznego, szczególnie tych gałęzi przemysłu, które są wysoko energochłonne (np. hutnictwo, branża chemiczna, papiernicza, szklarsko-ceramiczna). Na scenie politycznej zaczęły pojawiać się postulaty zmiany polityki energetycznej w kierunku uniezależnienia się od importu

²⁵ Komisja Europejska, First Guidelines for Community Energy Policy. Memorandum presented by the Commission to the Council z 18.12.1968 r., COM (68) 1040 final. Bulletin of the European Communities, Supplement Nr 12/1968. Dokument jest dostępny na www.aei.pitt.edu (data dostępu: 25.10.2017 r.).

²⁶ First Guidelines for Community Energy, s. 7.

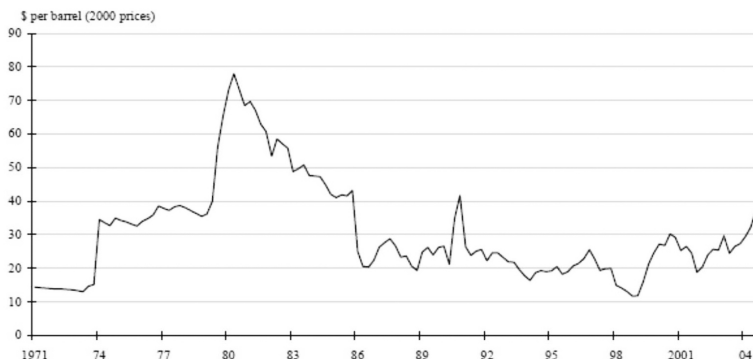
²⁷ First Guidelines for Community Energy, s. 6.

²⁸ Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową (ang. *Organization of the Petroleum Exporting Countries*).

ropy naftowej. W rezultacie, dotychczas wrażliwy i omijany temat wspólnej polityki energetycznej powrócił do debaty publicznej. Kolejny kryzys naftowy przypadał na lata 1978²⁹–1982 i był skutkiem wybuchu rewolucji irańskiej oraz prowadzonej przez kraje OPEC polityki podnoszenia cen ropy naftowej, która przyczyniła się do wystąpienia w Europie Zachodniej kryzysu gospodarczego. Należy pamiętać, że do początku lat 70. ropa naftowa była jednym z głównych surowców energetycznych importowanych do krajów zachodniej Europy. W tym okresie udział ropy naftowej w „miksie energetycznym” w Wielkiej Brytanii wynosił 44%, w Niemczech 53%, zaś we Francji aż 62%³⁰.

Wykres Nr 1 przedstawia poziom cen za jedną baryłkę ropy naftowej, jaki kształtował się od rozpoczęcia pierwszego kryzysu naftowego w 1973 r. aż do początku XXI w.

Wykres Nr 1. Cena za 1 baryłkę ropy naftowej



* Źródło: OECD Economic Outlook Nr 76, s. 231.

²⁹ Należy zauważyć, że w literaturze można spotkać się z rozbieżnością, co do dokładnej daty rozpoczęcia się drugiego kryzysu naftowego. Część doktryny wskazuje na 1978 r. (zob. B. Nowak, Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej, Warszawa 2009, s. 23 oraz F. Elżanowski, Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji, Warszawa 2008, s. 17), część zaś wskazuje na 1979 r. (zob. A. Tonini, The EEC Commission and European Energy Policy: A Historical Appraisal, w: R. Bardazzi, M.G. Paziienza, A. Tonini (red.), European Energy and Climate Security Public Policies, Energy Sources, and Eastern Partners, Szwajcaria 2016, s. 16).

³⁰ A. Tonini, The EEC Commission and European Energy Policy: A Historical Appraisal, w: R. Bardazzi, M.G. Paziienza, A. Tonini (red.), European Energy and Climate Security Public Policies, Energy Sources, and Eastern Partners, Szwajcaria 2016, s. 24.

³¹ Cena ropy naftowej Brent za kwartał (ang. *quarterly Brent crude oil price*) pomniejszona o amerykański wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (ang. *consumer price index*, tzw. CPI); www.oecd.org (data dostępu: 14.2.2018 r.).

Prowadzone rozmowy i dyskusje zaowocowały wydaniem przez Radę Wspólnot Europejskich Rezolucji z 16.9.1986 r. w sprawie nowych celów Komisji dotyczących polityki energetycznej do 1995 r. oraz zbliżania się polityki energetycznej państw członkowskich³². Dokument ten w sposób wyraźny podkreślał konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dostaw oraz stabilnego poziomu cen. Świadczy o tym art. 5 lit. d Rezolucji, wskazujący wspólne cele, do jakich państwa członkowskie powinny zmierzać, to jest do rynku energetycznego bardziej zintegrowanego wewnątrznie, pozbawionego barier handlowych, zmierzającego do poprawy bezpieczeństwa dostaw, obniżenia kosztów oraz poprawy konkurencyjności.

Trzeci okres trwał od 1988 r. do 1996 r. Jest to okres, w którym zaczęły pojawiać się pierwsze dokumenty o charakterze ponadnarodowym, traktujące o utworzeniu wspólnego rynku energii. Z najważniejszych, szczególną uwagę należy zwrócić na wydany przez Komisję dokument roboczy z 2.5.1988 r. na temat wewnętrznego rynku energii, zatytułowany *The Internal Energy Market*³³. Dokument roboczy z 1988 r. był pierwszym dokumentem traktującym w sposób ogólny i w skali europejskiej kwestie utworzenia jednolitego rynku energii. Wskazywał on na wiele zalet, jakie mogą pojawić się w związku z kontynuacją integracji rynku wewnętrznego w sektorze energetycznym, wśród których wymieniał podwyższenie konkurencyjności, obniżenie cen energii (a więc i kosztów związanych z produkcją, w szczególności w sektorach wytwarzania takich jak huty stali, szkła, czy aluminium, gdzie koszt energii to 25–30% całkowitego kosztu wytwarzania), wzrost zatrudnienia, wzmożoną aktywność handlową pomiędzy państwami członkowskimi czy bezpieczeństwo energetyczne Wspólnoty. Osiągnięcie jednolitego rynku energii związane jest z pokonaniem szeregu barier i wyzwań. Dokument roboczy wskazywał na potrzebę ich określenia, zarówno tych istniejących, jak i potencjalnych, które mogą wystąpić w poszczególnych państwach członkowskich lub być związane z określonymi źródłami energii. W Aneksie IV do dokumentu roboczego³⁴, Komisja wymie-

³² Council Resolution of 16 September 1986 concerning new Community energy policy objectives for 1995 and convergence of the policies of the Member States (86/C 241/01), Dz.Urz. UE z 1986 r. C 241 z 25.9.1986 r., s. 1.

³³ Komisja Europejska, *The Internal Energy Market*, 2.5.1988 r., COM(88) 238 final.

³⁴ Zob. Annex IV lit. B do dokumentu roboczego Komisji Europejskiej, *The Internal Energy Market* z 2.5.1988 r., COM(88) 238 final, s. 70–75.

niła zbiór przeszkód w tworzeniu się jednolitego rynku energii elektrycznej, to jest m.in.³⁵:

- 1) różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi w poziomie opodatkowania, np. podatkiem od towarów i usług, które mogą wpływać na powstanie zakłóceń konkurencji na rynku;
- 2) brak transparentności w odniesieniu do mechanizmów ustalania cen (za energię, prąd, paliwo energetyczne) oraz kosztów produkcyjnych;
- 3) różnice na poziomie fiskalnym i finansowym w odniesieniu do przedsiębiorstw użyteczności publicznej (ang. *producer utilities*), które nie mają zapewnionego równego dostępu do rynków finansowych oraz pomocy państwa, co może prowadzić do pewnych zaburzeń (ang. *distortions*) w wyznaczaniu ogólnego kosztu produkcji;
- 4) różnice w procedurach administracyjnych, polegających na uzyskiwaniu zgód i pozwoleń w procesach inwestycyjnych, związanych z budową nowych bloków wytwórczych;
- 5) różnice w przepisach dotyczących ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa, które mogą wpływać na koszt produkcji energii elektrycznej.

Reasumując, dokument roboczy Komisji wskazywał na kluczową rolę sektora energetycznego w kształtującym się europejskim rynku wewnętrznym. Występujący w państwach członkowskich brak homogeniczności przepisów prawnych, przyjętych w odniesieniu do rynku energii, wskazywał na potrzebę harmonizacji niektórych jego elementów, w celu utworzenia prawidłowo funkcjonującego, zintegrowanego, jednolitego rynku energii. Należy uznać, że dokument ten stanowił kamień milowy na drodze do integracji europejskiej sektora energetycznego i wyznaczył kierunek dalszych działań Komisji.

Rozpoczęty na początku lat 90-tych proces liberalizacji rynku energii był procesem długotrwałym, rozłożonym na lata i wymagał wprowadzenia zmian na wielu płaszczyznach regulacyjnych, zarówno na szczeblu wspólnotowym jak i krajowym. Pierwszymi dyrektywami harmonizującymi³⁶ niektóre zagadnienia związane ze wspólnotowym sektorem energetycznym, były tzw. dyrektywa cenowa (Dyrektywa Rady 90/377/EWG³⁷) oraz tzw. dyrektywy przesy-

³⁵ B. Nowak, *Energy Policy of the European Union. Chosen legal and political aspects and their implications for Poland*, Warszawa 2009, s. 39–41.

³⁶ W. Hoff, *Polish Energy Regulation in its European setting*, Warszawa 2007, s. 13–14.

³⁷ Dyrektywa Rady 90/377/EWG z 29.6.1990 r. dotycząca wspólnotowej procedury w celu poprawy przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej dla końcowych odbiorców przemysłowych, Dz.Urz. UE L 185 z 17.7.1990 r., s. 16.

łowe, zwane również przez niektórych autorów transportowymi³⁸ (Dyrektywa Rady 90/547/EWG³⁹ – dot. energii elektrycznej oraz Dyrektywa Rady 91/296/EWG⁴⁰ – dot. gazu). Pierwsza z wymienionych dyrektyw wprowadzała standardy dotyczące transparentności mechanizmów ustalania ceny za energię. Dyrektywy przesyłowe wprowadzały zaś możliwość korzystania z sieci przesyłowej przez przedsiębiorców z innych państw członkowskich, chcących przesłać energię elektryczną lub gaz ziemny przez dwa lub więcej państw członkowskich w ramach Wspólnoty. Dyrektywa Rady 90/54/EWG w art. 3 ust. 2 stanowiła, że „warunki przesyłu są zgodne z zasadami Traktatu, niedyskryminacyjne i sprawiedliwe dla wszystkich zainteresowanych stron, nie zawierają nieuczciwych klauzul lub nieuzasadnionych ograniczeń i nie zagrażają bezpieczeństwu dostaw ani jakości usług (...)”. Warto zwrócić uwagę również na art. 3 ust. 3 oraz art. 4 wspomnianej dyrektywy, które przyznają Komisji pewne uprawnienia do monitorowania procesów zachodzących przy zawieraniu umów przesyłu, włącznie z możliwością wszczęcia na podstawie skargi wnioskodawcy lub z inicjatywy własnej Komisji procedur przewidzianych w prawie wspólnotowym (gdy nie doszło do porozumienia między stronami, a wyjaśnienia co do braku porozumienia są nieuzasadnione i niewystarczające).

Do 1996 r. zostało wydanych jeszcze co najmniej kilka dokumentów przyczyniających się do procesu liberalizacji rynku energii w Europie, wśród których należy wymienić: Europejską Kartę Energetyczną z 1991 r.⁴¹, projekty KE dla Rady w sprawie wydania przez Radę dyrektywy dotyczącej wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku energii elektrycznej oraz gazu z 1992 r.⁴², Traktat o Unii Europejskiej z 1992 r.⁴³, Traktat Karty Energetycznej z 1994 r.⁴⁴, Zieloną Księgę pt. „Ku polityce energetycznej Unii Europejskiej”⁴⁵ oraz Białą Księgę „Polityka energetyczna Unii Europejskiej”⁴⁶ (obie z 1995 r.), a także Rozporządzenie Nr 2236/95/WE ustanawiające warunki i procedury przyznawania

³⁸ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 19.

³⁹ Dyrektywa Rady 90/547/EWG z 29.10.1990 r. w sprawie przesyłu energii elektrycznej poprzez sieci przesyłowe, Dz.Urz. UE L 313 z 13.11.1990 r., s. 30.

⁴⁰ Dyrektywa Rady 91/296/EWG z 31.5.1991 r. w sprawie przesyłu gazu ziemnego poprzez sieci, Dz.Urz. UE L 147 z 12.6.1999 r., s. 37.

⁴¹ Europejska Karta Energetyczna została podpisana 17.12.1991 r. w Hadze.

⁴² Dz.Urz. UE C 65 z 14.3.1992 r., s. 4 (dot. energii elektrycznej) oraz Dz.Urz. UE C 65 z 14.3.1992 r., s. 14 (dot. gazu).

⁴³ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.

⁴⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 105, poz. 985.

⁴⁵ COM(94) 659 final.

⁴⁶ COM(95) 628 final.

pomocy Wspólnoty dla projektów we wspólnym interesie w dziedzinie trans-europejskich sieci transportowych i energetycznych⁴⁷. Wszystkie wymienione powyżej dokumenty wraz z ich głównymi postanowieniami zostały opisane w Tabeli Nr 1, w dalszej części rozprawy.

Czwarty okres, charakterystyczny dla przemian dokonujących się w sektorze energetycznym, rozpoczyna się od wydania w 1996 r. dyrektywy 96/92/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁴⁸ oraz wydanej dwa lata później dyrektywy 98/30/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu⁴⁹. Obydwie dyrektywy, zwane powszechnie jako „pierwszy pakiet energetyczny”⁵⁰ lub „pierwszy pakiet liberalizacyjny”⁵¹, zapoczątkowały nowy okres w europejskiej historii sektora energetycznego. Wprowadzały one ogólne zasady organizacji i funkcjonowania wspólnotowego rynku energii oraz stanowiły podwaliny prawne dla dalszych działań liberalizacyjnych. W preambułach do obu dyrektyw⁵² zaznaczono, że rynek wewnętrzny energii elektrycznej i gazu ziemnego powinien być wprowadzany stopniowo, w celu umożliwienia przemysłowi przystosowania się w sposób elastyczny i uporządkowany do swojego nowego środowiska oraz z uwzględnieniem istniejącego zróżnicowania organizacji systemów elektroenergetycznych oraz różnego rodzaju struktur rynków. W odniesieniu do dyrektywy 96/92/WE należy nadmienić, że wprowadzała ona m.in. tak nowatorskie rozwiązania jak rozdzielność rachunkową (tzw. *unbundling* rachunkowy), zapewniała dostęp do sieci w trybie negocjowanego dostępu do sieci⁵³ lub regulowanego dostępu⁵⁴ lub w trybie przetargowym, które to procedury miały spełniać kryteria obiektywizmu, przejrzystości i niedyskryminacji⁵⁵. Ponadto, zobowiązy-

⁴⁷ Dz.Urz. UE L 228 z 23.9.1995 r., s. 1; uchylone 18.2.2010 r.

⁴⁸ Dyrektywa PE i Rady 96/92/WE z 19.12.1996 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Dz.Urz. UE L 27 z 30.1.1997 r., s. 20.

⁴⁹ Dyrektywa PE i Rady 98/30/WE z 22.6.1998 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu, Dz.Urz. UE L 204 z 27.1.1998 r., s. 1.

⁵⁰ Określenie to używane jest na oficjalnej stronie internetowej Parlamentu Europejskiego, zob. www.europarlament.europa.eu (data dostępu: 21.11.2017 r.).

⁵¹ Zob. np. raport UOKiK, Pozycja konsumenta na rynku energii elektrycznej, Warszawa 2011, s. 15.

⁵² Odpowiednio w motywie (5) preambuły do Dyrektywy 96/92/WE oraz w motywie (7) preambuły do Dyrektywy 98/30/WE.

⁵³ Art. 17 ust. 1 dyrektywy 96/92/WE (tzw. negocjowane TPA).

⁵⁴ Art. 17 ust. 4 dyrektywy 96/92/WE (ang. *regulated access*).

⁵⁵ Art. 18 ust. 1 dyrektywy 96/92/WE (ang. *single buyer procedure*). Co ciekawe, na procedurę negocjowanego dostępu do systemu zdecydowały się jedynie Niemcy. Większość państw członkowskich wybrała formułę regulowanego dostępu do systemu elektroenergetycznego, zaś model

wała państwa członkowskie do wydzielenia operatora systemu przesyłowego, który będzie odpowiedzialny za eksploatację, utrzymanie oraz ewentualną rozbudowę sieci przesyłowej na danym obszarze⁵⁶. Natomiast w odniesieniu do dyrektywy 98/30/WE należy zaznaczyć, że część rozwiązań z dyrektywy liberalizacyjnej dotyczącej energii elektrycznej została powtórzona w odniesieniu do rynku gazu ziemnego, jak np. *unbundling* księgowy sieci przesyłowych czy zasady dostępu do sieci (w tym przypadku jednak przewidziano tylko dwie procedury – negocjowanego i/lub reglamentowanego dostępu do sieci⁵⁷). Zarówno dyrektywa 96/92/WE, jak i dyrektywa 98/30/WE wprowadzały przepisy zachęcające państwa członkowskie do stopniowego otwierania rynków. W odniesieniu do rynku energii elektrycznej minimalne założenia zakładały uwolnienie rynku na poziomie 30% krajowego zużycia energii elektrycznej w 2000 r. aż do 35% w 2003 r.⁵⁸, zaś w odniesieniu do rynku gazu otwarcie rynku miało osiągnąć 20% całkowitej konsumpcji gazu na krajowym rynku, a w późniejszych okresach do 28% i 33% po dziesięciu latach od wejścia w życie dyrektywy⁵⁹. Zgodnie z rozróżnieniem przyjętym przez *M. Będkowskiego-Kozioł* instrumenty wskazane w Dyrektywie 96/92/WE oraz Dyrektywie 98/30/WE „można podzielić na dwie grupy: tzw. rozwiązania ilościowe (ang. *quantitative measures*) oraz tzw. rozwiązania jakościowe (ang. *qualitative measures*). Pierwsze, odnoszą się do stopnia (i tempa) otwarcia rynku energii elektrycznej i gazu (pełne uwolnienie rynku od 1.7.2007 r. – przyp. autorki), gdy tymczasem drugie, „przyjmują postać konkretnych rozwiązań prawnych w zakresie wspierania konkurencji w sektorze energetycznym oraz regulacji działalności przedsiębiorstw energetycznych”⁶⁰. Regulacje te miały na celu wprowadzenie

jednego nabywcy nie był stosowany. Za *M. Kozak, P. Seklecki*, Nowe dyrektywy – podstawy prawne funkcjonowania wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego w krajach UE, Biuletyn URE 2003, Nr 5.

⁵⁶ Art. 7 ust. 1 dyrektywy 96/92/WE.

⁵⁷ Art. 14–16 dyrektywy 98/30/WE (ang. *regulated access*).

⁵⁸ Art. 19 dyrektywy 96/92/WE w zw. z dokumentem KE, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Completing the Internal Energy Market – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/92/EC and 98/30/EC concerning common rules for the internal market in electricity and natural gas, 2001/0077 (COD), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity, 2001/0078 (COD), 13.3.2001 r., COM(2001) 125 final, s. 3.

⁵⁹ Art. 18 ust. 3 i ust. 4 dyrektywy 98/30/WE.

⁶⁰ *M. Będkowski-Kozioł*, Kierunki zmian polskiego prawa energetycznego w świetle regulacji dyrektyw 2003/54/WE oraz 2003/55/WE w sprawie wspólnych zasad dla rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego, KPP 2004, Nr 1, s. 73–74.

instrumentów, które byłyby istotnym bodźcem dla rozwoju konkurencji, jak na przykład zapewnienie odbiorcom dostępu do sieci, czy obowiązek wyznaczenia niezależnego organu regulacyjnego.

W doktrynie wskazuje się, że założenia przedstawione w ramach tzw. Strategii Lizbońskiej – szczytu zorganizowanego w marcu 2000 r. w Lizbonie w celu wypracowania przez Radę Europejską wspólnego programu reform gospodarczych i społecznych dla Unii Europejskiej – przyczyniły się do wprowadzenia kolejnego, bo drugiego, pakietu dyrektyw energetycznych dotyczących wspólnych zasad rynku wewnętrznego⁶¹. Były to: dyrektywa 2003/54/WE⁶² (w odniesieniu do energii elektrycznej) oraz dyrektywa 2003/55/WE⁶³ (w odniesieniu do gazu ziemnego). Obie dyrektywy wniosły szereg zmian do podsektora energii elektrycznej i podsektora gazu, w tym:

- 1) wprowadzały niezależność operatorów sieci przesyłowych oraz operatorów sieci dystrybucyjnych [przynajmniej co do formy prawnej (tzw. „*unbundling* prawny), organizacji i podejmowania decyzji⁶⁴];
- 2) gwarantowały dostęp podmiotów do rynku w formule regulowanego dostępu do sieci (tzw. zasada TPA)⁶⁵;
- 3) wprowadzały obowiązek wyznaczenia jednego lub więcej właściwych jednostek, którym powierzały funkcję organów regulacyjnych⁶⁶;
- 4) wzmacniały pozycję regulatorów, m.in. poprzez obowiązek monitorowania i nadzorowania rynku (np. badanie poziomu przejrzystości i konkurencji) oraz monitorowania działań podejmowanych na rynku (np. mechanizmów postępowania z ograniczeniem zdolności w obrębie krajowych systemów przesyłowych);

⁶¹ Zob. T. Skoczny, *Energetyka*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2005, s. 725–726. Zob. też A. Dobroczyńska, B. Zaleski, *Polityka Unii Europejskiej wobec energetyki*, w: A. Dobroczyńska (red.), *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Biblioteka Regulatora, URE 2003, s. 46–47.

⁶² Dyrektywa PE i Rady 2003/54/WE z 26.6.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE, Dz.Urz. UE L 176 z 15.7.2003 r., s. 37.

⁶³ Dyrektywa PE i Rady 2003/55/WE z 26.6.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, Dz.Urz. UE L 176 z 15.7.2003 r., s. 57.

⁶⁴ Art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 1 Dyrektywy 2003/54/WE (dot. energii elektrycznej) oraz art. 9 ust. 1 i art. 13 ust. 1 Dyrektywy 2003/55/WE (dot. gazu ziemnego).

⁶⁵ Art. 20 Dyrektywy 2003/54/WE oraz art. 18 Dyrektywy 2003/55/WE.

⁶⁶ Art. 23 Dyrektywy 2003/54/WE oraz art. 25 Dyrektywy 2003/55/WE.

- 5) wprowadzały mechanizmy ochrony odbiorców końcowych, m.in. poprzez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia uprawnionym odbiorcom możliwości zmiany dostawcy⁶⁷;
- 6) określały harmonogram wprowadzenia zasady TPA⁶⁸, czyli innymi słowy wyznaczały konkretny termin, po którego upływie określone podmioty stawały się „uprawnionymi odbiorcami” (odbiorcami mającymi swobodę zakupu energii elektrycznej i/lub gazu od wybranego przez nich dostawcy)⁶⁹, tj. od 1.7.2004 r. zasadą TPA byli objęci wszyscy odbiorcy niebędący gospodarstwami domowymi, zaś od 1.7.2007 r. – wszyscy odbiorcy.

W zakres tzw. drugiego pakietu energetycznego wchodziły ponadto dwa rozporządzenia, Rozporządzenie Nr 1228/2003/WE PE i Rady w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej oraz Rozporządzenie Nr 1775/2005/WE PE i Rady w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłu gazu ziemnego, których założenia pokrótce zostały omówione w Tabeli Nr 1⁷⁰.

Na tzw. trzeci pakiet energetyczny składają się następujące akty normatywne:

- 1) Dyrektywa PE i Rady 2009/72/WE z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (dalej: **Dyrektywa 2009/72/WE**)⁷¹;
- 2) Dyrektywa PE i Rady 2009/73/WE z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (dalej: **Dyrektywa 2009/73/WE**)⁷²;
- 3) Rozporządzenie PE i Rady (WE) Nr 713/2009⁷³ z 13.7.2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (dalej: **Rozporządzenie 713/2009**);
- 4) Rozporządzenie PE i Rady (WE) Nr 714/2009 z 13.7.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany

⁶⁷ Art. 3 ust. 5 Dyrektywy 2003/54/WE oraz art. 3 ust. 3 Dyrektywy 2003/55/WE.

⁶⁸ Art. 21 ust. 1 Dyrektywy 2003/54/WE oraz art. 23 ust. 1 Dyrektywy 2003/55/WE.

⁶⁹ Art. 2 ust. 12 Dyrektywy 2003/54/WE oraz art. 2 ust. 28 Dyrektywy 2003/55/WE.

⁷⁰ Zob. str. 38 niniejszej rozprawy.

⁷¹ Dz.Urz. UE L 211 z 14.8.2009 r., s. 55.

⁷² Dz.Urz. UE L 211 z 14.8.2009 r., s. 94.

⁷³ Dz.Urz. UE L 211 z 14.8.2009 r., s. 1.

energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1228/2003⁷⁴ (dalej: **Rozporządzenie 714/2009**);

- 5) Rozporządzenie PE i Rady (WE) Nr 715/2009 z 13.7.2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1775/2005⁷⁵.

Trzeci pakiet energetyczny przyczynił się do dalszej liberalizacji sektora energii w Unii Europejskiej. Wprowadzono, m.in. zaostrzone kryteria dotyczące *unbundlingu*⁷⁶, które miały na celu wyeliminowanie konfliktu interesów na linii wytwarzanie, przesył, dystrybucja i dostawa energii. *Unbundling* ma za zadanie zapobiec sytuacji, w której przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo stosują metody dyskryminujące, mające na celu osłabienie konkurencji. Ponadto, w ramach trzeciego pakietu energetycznego wprowadzono zmiany dotyczące czasu trwania procedury zmiany sprzedawcy do maksymalnie trzech tygodni, powołano Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (dalej też jako ACER) oraz wprowadzono obowiązek wyznaczenia niezależnego organu regulacyjnego na poziomie krajowym⁷⁷.

Ze względu na ograniczony zakres pracy oraz jej tematykę autorka rozprawy ograniczyła się, w części historycznej, do skrótego przedstawienia, zdaniem autorki, tylko najważniejszych aktów prawnych i dokumentów roboczych, które miały wpływ na kształtowanie się wspólnotowego rynku energii na Starym Kontynencie. Zostały one przedstawione chronologicznie w Tabeli Nr 1.

Tabela Nr 1. Kamienie milowe w kształtowaniu się rynku energii w Europie.

MIEJSCE/ROK	PODSTAWA PRAWNA i GŁÓWNE ZAŁOŻENIA mające wpływ na tworzenie się wewnętrznego rynku energii w Europie
Paryż – 1951 r.	» Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) ⁷⁸ – art. 2 EWWiS wskazywał główne cele traktatowe, tj.: wspieranie rozwoju gospodarczego, rozwoju i wzrostu zatrudnienia, polepszenie warunków by-

⁷⁴ Dz.Urz. UE L 211 z 14.8.2009 r., s. 15.

⁷⁵ Dz.Urz. UE L 211 z 14.8.2009 r., s. 36.

⁷⁶ Art. 9 Dyrektywy 2009/72/WE.

⁷⁷ Art. 35–40 Dyrektywy 2009/72/WE.

⁷⁸ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (tzw. Traktat Paryski lub EWWiS) został podpisany w Paryżu 18.4.1951 r. Wszedł w życie 25.7.1952 r. i obowiązywał przez okres 50 lat do 23.7.2002 r. (tekst nie został opublikowany w Dz.Urz.). Główne założenia EWWiS można znaleźć na stronie: www.eur-lex.europa.eu (data dostępu: 25.9.2017 r.).

[Przejdź do księgarni →](#)