

## Rozdział 4. Systemy regulacyjne energetyki w krajach Unii Europejskiej

### Misja regulacyjna władz publicznych wobec energetyki

Do niedawna podstawowym wyróżnikiem funkcjonowania energetyki, a także innych usług infrastrukturalnych, był monopolistyczny sposób organizacji zaopatrzenia w dobra i usługi tej sfery połączony z publicznym nadzorem (w niektórych krajach europejskich – nadal tak to wygląda). Od blisko dwudziestu lat ten stan rzeczy ulega zmianie; jej genezy, przypomnijmy (o czym szerzej w rozdziale 2) należy szukać m.in. w niechęci odbiorców paliw i energii do ponoszenia rosnących kosztów ich dostarczania oraz w potrzebie zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego (żywe są jeszcze obawy przed powtórką lekcji tzw. szoku naftowego z początku lat 70.). Znaczący udział w tej zmianie miały również katastroficzne prognozy o wyczerpywaniu się zasobów konwencjonalnych paliw oraz postrzeganie sektora energetycznego jako bariery wzrostu gospodarczego, czyli obawa spowolnienia przez sektor energetyczny ekspansji gospodarczej i wzrostu dobrobytu.

Proces, którego celem jest wprowadzenie do energetyki konkurencji dla poprawy efektywności funkcjonowania sektora i obniżki cen energii nabiera światowego wymiaru, a jego promotorem muszą być władze publiczne, na których ciąży niezbywalna odpowiedzialność za bezpieczeństwo energetyczne. Dlatego aktywność ekonomiczna państwa lub takich instytucji integracji międzynarodowej jak Unia Europejska, przybiera wobec energetyki formę wyspecjalizowanej *regulacji*<sup>1)</sup> podporządkowanej celom polityki energetycznej. Stosuje się różne mechanizmy i narzędzia, powoływane są także – w ramach aparatu władzy lub administracji państwowej – autonomiczne instytucje regulacyjne (tzw. *regulator*<sup>2)</sup>). Działaniom tym często towarzyszy wzmacnianie roli instytucji antymonopolowych i to zarówno w obszarze władzy wykonawczej jak i sądowniczej. Dla procesu transformacji rynkowej energetyki nie bez znaczenia jest postawa odbiorców energii, którzy coraz bardziej świadomie korzystają z należnych im praw i tym samym przyczyniają się do wymuszania koniecznych reform, pogłębiając służebną rolę energetyki wobec siebie.

Trudności misji regulacyjnej w energetyce polegają na konieczności stosowania specyficznych reguł wpływających na funkcjonowanie sektora energii, tak aby to, co jest pewnym odstępstwem od warunków powszechnie obowiązujących na innych rynkach towarów i usług, miało charakter przejściowy. Mówiąc umownie, od monopolu do rynku poprzez regulację będącą pewnym *substytutem* rynku konkurencyjnego<sup>3)</sup>. Pamiętajmy, że sprawa dotyczy rynku czegoś, co nie przestanie być dobrem fundamentalnie cywilizacyjnym; aby móc należycie pełnić swoją funkcję, musi mieć cechy towaru, czyli racjonalną cenę. Regulacje swoiste podejmowane są bowiem wtedy, kiedy zachodzi konieczność szczególnej ochrony interesu publicznego.

W Unii Europejskiej fundamentem prawnym dla określenia celów, instytucji i narzędzi regulacyjnych wobec energetyki są dyrektywy energetyczne (omówione w poprzednim roz-

<sup>1</sup> *Regulacja* obejmuje wszystkie formy i sposoby oddziaływania na zachowania podmiotów gospodarczych, będące w dyspozycji podmiotów polityki gospodarczej, dlatego używa się np. terminów: regulacja fiskalna, monetarna, administracyjna, ekonomiczna itd. Od blisko dwudziestu lat termin regulacja jest używany najczęściej w odniesieniu do transformowania monopolu naturalnych.

<sup>2</sup> Ilekroć w tekście pojawi się termin *regulator*, oznaczać będzie wyodrębnioną prawnie instytucję powołaną do stosowania specyficznych regulacji wobec sektora energii.

<sup>3</sup> Więcej np. w książce: *Jaki model rynku energii*, pod red. M. Okólskiego, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki – Biblioteka Regulatora, Warszawa, grudzień 2001.

dziale) a ich krajowymi odpowiednikami są specjalne ustawy stanowiące tzw. prawo energetyczne (w dalszej części rozdziału będą przywołane stosowne przykłady).

## System regulowania energetyki

Regulacja rynków energetycznych oznacza realizację zupełnie nowych zadań nie wykonywanych dotąd w wymaganym kształcie przez istniejące instytucje. Jednym z głównych impulsów gwałtownie przebiegającego w ostatnich latach procesu ustanawiania w poszczególnych państwach członkowskich organów regulacyjnych, było zamieszczenie w dyrektywie elektroenergetycznej<sup>4)</sup> obowiązku wyznaczenia władz odpowiedzialnych za rozstrzyganie sporów pomiędzy odbiorcami i dostawcami energii, posiadającymi jednocześnie prawo dostępu do sprawozdań finansowych przedsiębiorstw energetycznych. Stopniowo zakres kompetencji regulatorów był coraz większy.

Należy podkreślić, że nowo tworzone – w państwach członkowskich Unii Europejskiej – instytucje regulatorów, stanowią jedynie część ogólnego mechanizmu kształtującego sektor energetyczny. Współtworzą go bowiem także inne instytucje, których zakres kompetencyjny pozwala na udział w tym procesie. Dlatego też mówiąc o systemach regulacji należy brać pod uwagę wszystkie organy, które realnie oddziałują na zachowania przedsiębiorstw energetycznych.

Nie istnieją dwa identyczne systemy regulacyjne w krajach Unii Europejskiej. Przyglądając się im bliżej zauważa się ich duże zróżnicowanie ale i jednocześnie podobieństwo w występowaniu pewnych ogólnych tendencji. Z jednej strony systemy regulacyjne muszą działać spójnie z tradycją polityczną kraju i ogólnymi zasadami, na których oparte jest prawne działanie państwa, z drugiej zaś służyć celom regulacyjnym, wynikiem których są specyficzne przekształcenia części gospodarki. Nie bez znaczenia jest wyjściowa charakterystyka sektora w danym kraju.

Proces zmian instytucjonalnych wiązał się z koniecznością podjęcia decyzji o podziale funkcji i zakresów odpowiedzialności pomiędzy istniejącymi i tworzonymi organami. Zazwyczaj brano pod uwagę trzy możliwości powołania:

- nowej instytucji, czyli regulatora,
- ministra tzw. liniowego, który może działać pod różnymi nazwami, ale zawsze ponosi odpowiedzialność za politykę energetyczną państwa,
- organu do spraw konkurencji.

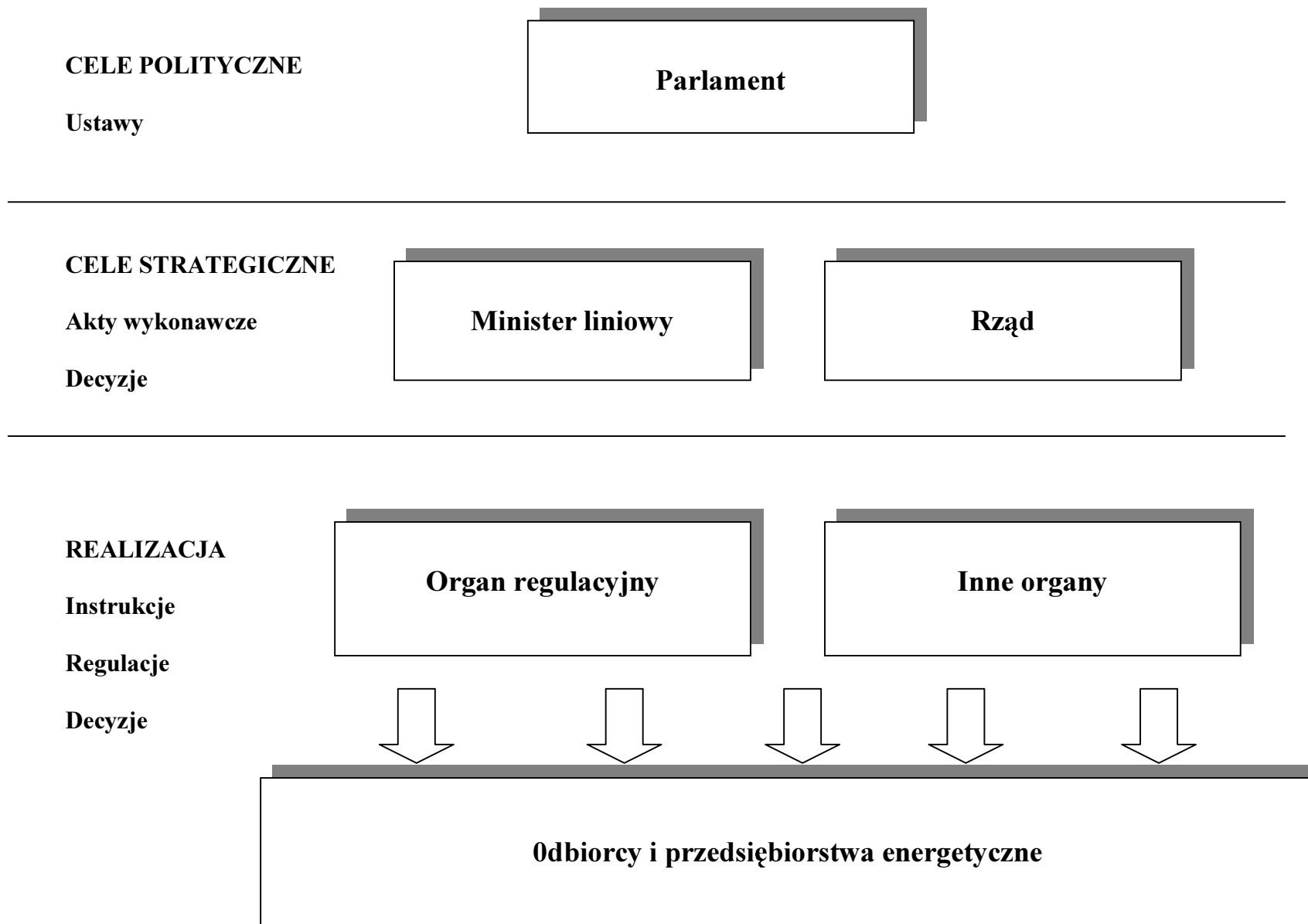
Podstawowe znaczenie w kształtowaniu systemu regulacji posiada parlament, który określa ramy prawne dotyczące m.in. uprawnień i obowiązków regulatora. Nie można pominąć innych instytucji, których kompetencje leżą często na granicy zadań wykonywanych przez organy regulacyjne, a dotyczących m.in. ochrony środowiska, zmian właścicielskich przedsiębiorstw energetycznych, ochrony najbardziej najsłabszych grup społecznych.

Zobrazowaniu złożoności i jednocześnie specyfiki funkcjonowania każdego z systemów regulacyjnych służy schemat struktury instytucjonalnej procesu regulacji zamieszczony na rysunku 4.1. Na schemacie celowo nie zaznaczono możliwych dróg oddziaływania pomiędzy poszczególnymi elementami tworzącymi system regulacji, podkreślając w ten sposób wielorakość możliwych rozwiązań. Niemniej, efektem działania systemu w każdym przypadku jest kształtowanie rynków energii.

---

<sup>4)</sup> Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in electricity, OJ L 27, 30/01/1997.

Rysunek 4.1. Struktura instytucjonalna procesu regulacji



Źródło: opracowanie własne DIEiSP URE.



Gros zadań związanych z realizacją celów regulacji sektorów elektroenergetycznego i gazowego, pozostaje jednak w domenie nowo powstałych instytucji, czyli regulatorów. Z tego względu warto więc przyjrzeć się problemom, przed jakimi stanęły państwa członkowskie w budowaniu systemów regulacyjnych, oraz zasadom i wynikom ich działań.

### Cele i zakres działalności regulatora

Państwa członkowskie podejmując decyzję o wyłonieniu organu regulacyjnego, muszą przede wszystkim rozstrzygnąć o jego usytuowaniu w strukturze instytucjonalnej państwa. Proces ten jest złożony i wymaga analizy różnorodnych aspektów oraz dokonania wielu wyborów, począwszy od odpowiedzi na pytanie po co i w jaki sposób ma być powołany regulator, poprzez definiowanie kompetencji a kończąc na określeniu, w jakie instrumenty zostanie wyposażony. Ilustracją zagadnień, jakie powinny być brane pod uwagę w toku projektowania systemu regulacyjnego, decydujących o umiejscowieniu organu regulacyjnego wobec innych instytucji w państwie, jest poniższa tabela.

Tabela 4.1. Projektowanie systemu regulacyjnego

Obszar	Element systemu regulacyjnego	Wybór wariantów
Misja	Cele	jeden czy kilka spośród: - ochrona odbiorcy, - ochrona inwestora, - efektywność ekonomiczna, - promowanie konkurencji
	Uprawnienia	wyłącznie uprawnienia regulacyjne czy również: - prawo konkurencji, - polityka wydawania koncesji i pozwoleń, - inwestycje, - prywatyzacja, - przejęcia firm
	Zakres	jeden sektor czy kilka
Administrowanie	Struktura podejmowania decyzji	- regulator w postaci ciała kolegialnego czy jednoosobowy, - parzysta czy nieparzysta liczba członków ciała kolegialnego
	Mianowanie regulatora	- przez parlament, czy przez premiera/ministra, - oparte o kryteria kompetencyjne czy nie
	Zabezpieczenie niezależności	- kadencja, - nie łączenie funkcji regulatora z pracą w regulowanych przedsiębiorstwach, - stałe, niezależne finansowanie działalności
Działalność regulacyjna	Funkcje	jedna czy wiele spośród: - regulacja cen i taryf, - jakość dostaw, - monitorowanie rynku, - rozstrzyganie sporów, - wspomaganie decyzji rządu

	Procedury i odwołania	<ul style="list-style-type: none"> <li>- procedury:</li> <li>- uwzględniające negocjacje z przedsiębiorstwami;</li> <li>- promujące jawność procesu podejmowania decyzji (spotkania i konsultacje publiczne),</li> <li>- powołanie (lub nie) niezależnego organu ds. odwołań</li> </ul>
	Współpraca z innymi organami	mechanizmy umożliwiające przeprowadzenie formalnych lub nieformalnych konsultacji
Zarządzanie i kontrola zewnętrzna	Finansowanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- z budżetu państwa czy z opłat przedsiębiorstw,</li> <li>- wielkość,</li> <li>- stabilizacja</li> </ul>
	Składanie raportu i przeprowadzanie kontroli	<ul style="list-style-type: none"> <li>- składanie sprawozdań parlamentowi czy ministrowi liniiowemu,</li> <li>- kontrole przeprowadzane przez podmioty zewnętrzne</li> </ul>

Źródło: *Trends in the Management of Regulation: A Comparison of Energy Regulators in OECD Member Countries*, Carlos Ocana and Energy Diversification Division of the IEA, Septemeber 2002.

Zagadnienia, schematycznie ujęte w powyższej tabeli, posiadają charakter propozycji i jedynie sugerują, w jaki sposób powinien powstać i co uwzględnić optymalny system regulacyjny. Praktyka w wielu miejscach różni się z sugerowanymi rozwiązaniami, czego dowodzą istniejące systemy, rzadko uwzględniające wszystkie wymienione w tabeli elementy.

Zasadniczo cele działalności regulatora mogłyby się ograniczać jedynie do kwestii ekonomicznych. Do najczęściej bowiem spotykanych spraw należą takie, jak wpływanie na wzrost efektywności ekonomicznej przy jednoczesnej ochronie odbiorcy i inwestora, co w rezultacie polega na równoważeniu interesów obu stron. W praktyce okazuje się jednak, że nie sposób pominąć takich celów jak oddziaływanie energetyki na człowieka i jego środowisko. Można je określić jako społeczne. Na regulatora mogą zostać nałożone dodatkowe obowiązki, których celem jest monitorowanie i promowanie konkurencji. Udział regulatora w tego rodzaju sprawach wydaje się być jak najbardziej zasadny, niemniej często pełni on rolę wyłącznie wspomagającą i uzupełniającą. Dość powszechny jest również w tym zakresie brak jednoznacznego rozdziału uprawnień regulatora od uprawnień odrębnego organu zajmującego się konkurencją. Wynikają z tego powodu liczne nieporozumienia i konflikty kompetencyjne.

Organy regulacyjne w pierwszym etapie swego działania w większości przypadków zajmowały się sektorem elektroenergetycznym, lub nawet określonymi podsektorami – przesyłowym i dystrybucyjnym. Wraz z wejściem w życie dyrektywy w sprawie wspólnych zasad dotyczących wewnętrznego rynku gazu ziemnego<sup>5)</sup> i w miarę postępujących zmian na rynku tego gazu, niemal automatycznie były im przypisywane również zadania regulacji sektora gazowego<sup>6)</sup>. W Danii i Norwegii organy regulacyjne zajmują się ponadto sektorem ciepłowniczym.

Chcąc pokazać rozwiązania dotyczące funkcjonowania systemów regulacji energetyki w Unii Europejskiej, jak również miejsca zajmowanego w nich przez instytucje regulatora oraz próbując uzasadnić twierdzenie o różnorodności przyjętych rozwiązań i jednocześnie zbież-

<sup>5)</sup> Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for internal market in natural gas, OJ L 204, 27/01/1998.

<sup>6)</sup> Pewien wyjątek stanowi przykład Wielkiej Brytanii, gdzie w pierw istniały dwa organy regulacyjne, odrębne dla sektora gazowego i dla sektora elektroenergetycznego. W 1999 r. doszło jednak do ich połączenia i powstania wspólnego regulatora dla obu sektorów (patrz rozdział 4).

ności pod względem celów jakim służą, przygotowane zostały charakterystyki systemów wybranych państw członkowskich.

#### 4.1. Regulacja instytucjonalna w poszczególnych krajach

##### Hiszpania

Ogólne zasady funkcjonowania rynku energetycznego oraz zasady funkcjonowania regulatora w Hiszpanii, wyznaczają dwa akty: ustawa w sprawie hiszpańskiego rynku elektrycznego 54/1997 z 27 listopada 1997 r.<sup>7)</sup> oraz ustawa w sprawie węglowodorów 34/1998 z 7 października 1998 r.<sup>8)</sup>

Główny ciężar regulacji rynku spoczywa na Ministrze Gospodarki, w kompetencjach którego leży wydawanie koncesji oraz zatwierdzanie taryf. W swoich działaniach Minister Gospodarki wspomagany jest przez Krajową Komisję Energetyczną (hisz. *Comisión Nacional de Energía – CNE*), która została powołana w ustawie w sprawie węglowodorów a sposób jej działania został uszczegółowiony w Dekrecie Królewskim 1339/1999 z 31 czerwca 1999 r.<sup>9)</sup>, zmienionym następnie Dekretem Królewskim 3487/2000 z 29 grudnia 2000 r.<sup>10)</sup> Na CNE nałożono obowiązki, które wg dyrektywy elektroenergetycznej miały być wykonywane przez instytucje regulatora.

Na wstępie należy podkreślić, że CNE jest bardzo ściśle związana z Ministrem Gospodarki monitorującym sprawność jej działania.

CNE i Minister Gospodarki nie są jedynymi organami wpływającymi na regulację sektora. Rysunek 4.2 prezentuje powiązania pomiędzy poszczególnymi instytucjami.

---

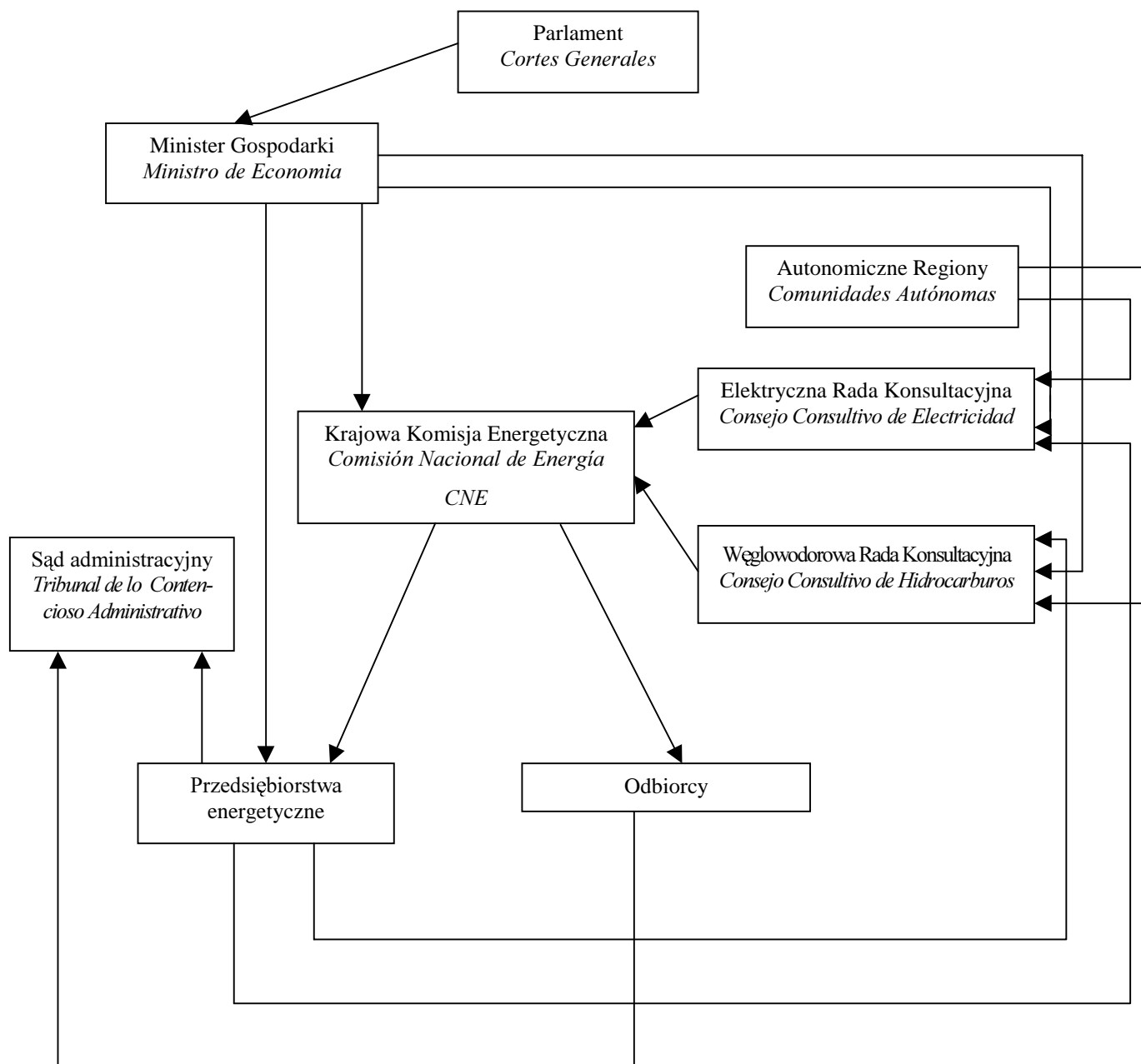
<sup>7</sup> Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

<sup>8</sup> Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

<sup>9</sup> Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la CNE.

<sup>10</sup> Real Decreto 3487/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la CNE.

Rysunek 4.2. Schemat modelu regulacyjnego w Hiszpanii



Źródło: opracowanie własne DIEiSP URE.

CNE jest organem administracyjnym kierowanym kolegalnie. Jego zadaniem jest zapewnienie istnienia efektywnej konkurencji w hiszpańskim systemie energetycznym – na rynku energii elektrycznej oraz rynku węglowodorów płynnych i gazowych, a także obiektywnego i przejrzystego działania tych rynków w celu uzyskania korzyści przez wszystkie podmioty działające na nich ze szczególnym uwzględnieniem konsumentów.

Pracami CNE kieruje Zarząd Komisarzy, którego członkowie wybierani są przez rząd (formalnie akty powołania wręczane są przez Króla) na wniosek Ministra Gospodarki, co poprzedza dyskusja nad kandydaturami w odpowiednim Komitecie niższej izby parlamentu hiszpańskiego. Komisarze wybierani są na 6 lat spośród kandydatów wyróżniających się wiedzą techniczną i profesjonalizmem i nie mogą podejmować żadnej działalności zawodowej



związanej z sektorem energetycznym w ciągu kolejnych dwóch lat po upływie ich kadencji bądź po rezygnacji ze stanowiska.

CNE w swoich pracach jest wspomagane przez dwa organy doradcze: Elektryczną Radę Konsultacyjną i Węglowodorową Radę Konsultacyjną.

Elektryczna Rada Konsultacyjna może mieć maksymalnie 36 członków. W jej skład wchodzi przedstawiciele: rządowej administracji centralnej, Autonomicznych Regionów, Autonomicznych Miast Ceully i Melilly, przemysłu elektrycznego, operatorów rynku i systemów, konsumentów, instytucji socjalnych, ochrony środowiska.

Węglowodorowa Rada Konsultacyjna może mieć maksimum 34 członków. W jej skład wchodzi przedstawiciele: rządowej administracji centralnej, Autonomicznych Regionów, Autonomicznych Miast Ceully i Melilly, przemysłu gazowego i petrochemicznego, dystrybutorzy i właściciele urządzeń, Korporacji Strategicznych Rezerw Produktów Petrochemicznych, konsumentów, instytucji socjalnych, ochrony środowiska.

W celu ułatwienia pracy Rad Konsultacyjnych, ustanowiono Stałe Komitety dla każdej z Rad. Stały Komitet Elektrycznej Rady Konsultacyjnej ma 12, a Stały Komitet Węglowodorowej Rady Konsultacyjnej – 13 członków.

Rady Konsultacyjne dostarczają raporty dotyczące zadań wykonywanych przez CNE. Raporty takie są obowiązkowe w przypadku przygotowywania projektów aktów prawnych wpływających na rynek energetyczny, w szczególności gdy może mieć to wpływ na regulację, plany rozwoju energetyki, założenia projektów taryf i raporty sporządzane na żądanie Autonomicznych Regionów.

Zgodnie z prawem CNE przygotowuje propozycje lub dostarcza raporty dotyczące:

- przygotowywania generalnych założeń funkcjonowania rynku,
- planowania rozwoju energetyki,
- przygotowania propozycji taryf, rat i wynagrodzenia za usługi energetyczne (które następnie zatwierdzane są przez Ministra Gospodarki).

Raporty w ww. sprawach CNE musi obowiązkowo dostarczyć, a ponadto:

- pełni funkcje doradcze podczas postępowania administracyjnego przeprowadzanego przez Ministra Gospodarki w sprawie udzielenia koncesji na budowę nowych mocy wytwórczych (wyraża swoją opinię w formie raportu w tej sprawie),
- dostarcza raporty na prośbę Autonomicznych Regionów w przypadku, gdy sprawa dotyczy ich kompetencji w obszarze energetyki,
- przygotowuje raporty w sprawie działań związanych z koncentracją przedsiębiorstw lub przejęciem jednej lub większej ilości przedsiębiorstw przez inne przedsiębiorstwo, również zaangażowane w działalność w tej samej gałęzi przemysłu energetycznego, w przypadku, gdy zatwierdzenie takich operacji leży w kompetencjach rządu.

CNE jest zobowiązane do przygotowywania interpretacji rozwijających oraz wprowadzających zasady i standardy zawarte w Dekretach Królewskich lub rozporządzeniach wydawanych przez Ministerstwo Gospodarki, w celu rozwoju prawa związanego z energetyką.

Bezpośredni wpływ na funkcjonowanie sektora energetycznego CNE wywiera poprzez:

- wskazanie podmiotów działających na rynku, odpowiedzialnych za działania podejmowane w celu zapobiegania niedoborom dostaw energii elektrycznej do odbiorców,
- wyrażanie zgody na wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i przeprowadzenie ustnej procedury, gdy należy to do zakresu kompetencji centralnej administracji państwowej,
- wyrażanie zgody na przejmowanie udziałów przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność będącą przedmiotem regulacji, w jakimkolwiek innym przedsiębiorstwie,
- ustalanie stałych kosztów działania systemu,
- kontrolowanie działania podmiotów na rynku, w szczególności przestrzeganie przez nie przepisów prawa,

- rozstrzygnięcie sporów dotyczących dostępu strony trzeciej do systemu przesyłowego i dystrybucyjnego na zasadach określonych w regulacjach (odwołanie przysługuje stronom do sądu administracyjnego)<sup>11</sup>,
- rozstrzygnięcie sporów związanych z ekonomicznym i technicznym zarządzaniem systemem i przesyłem w przypadku przemysłu elektroenergetycznego,
- rozstrzygnięcie sporów związanych z zarządzaniem systemem w przypadku sektora gazowego,
- arbitraż w przypadku sporów, które mogą zaistnieć pomiędzy podmiotami działającymi w przemyśle elektroenergetycznym i węglowodorowym,
- przeprowadzanie kontroli, na wniosek centralnej administracji państwowej lub Autonomicznych Regionów, dotyczącej:
  - technicznego stanu instalacji;
  - wypełniania wymagań zawartych w koncesjach;
  - ekonomicznych warunków działania podmiotów, tak daleko, jak mogą one wpływać na stosowanie taryfy i kryteria wymienione w koncesji;
  - wypełnianie obowiązku rozdzielania działalności.

Decyzja przyjęta przez CNE, która wpływa na wykonywanie przez operatora systemu jego funkcji lub dotyczy rozstrzygnięcia sporu związanego z zarządzaniem systemem, kończy postępowanie.

W hiszpańskim systemie regulacji CNE pełni głównie funkcje doradcze. Takie umocowanie mogłoby sugerować słabą pozycję regulatora, jednak gdy bliżej przyjrzymy się funkcjonowaniu CNE to okazuje się, że rola w funkcjonowaniu sektora jest bardzo istotna, czego wyrazem jest np. opracowanie wraz z regulatorem portugalskim zasad funkcjonowania wspólnego rynku iberyjskiego (patrz rozdział 5).

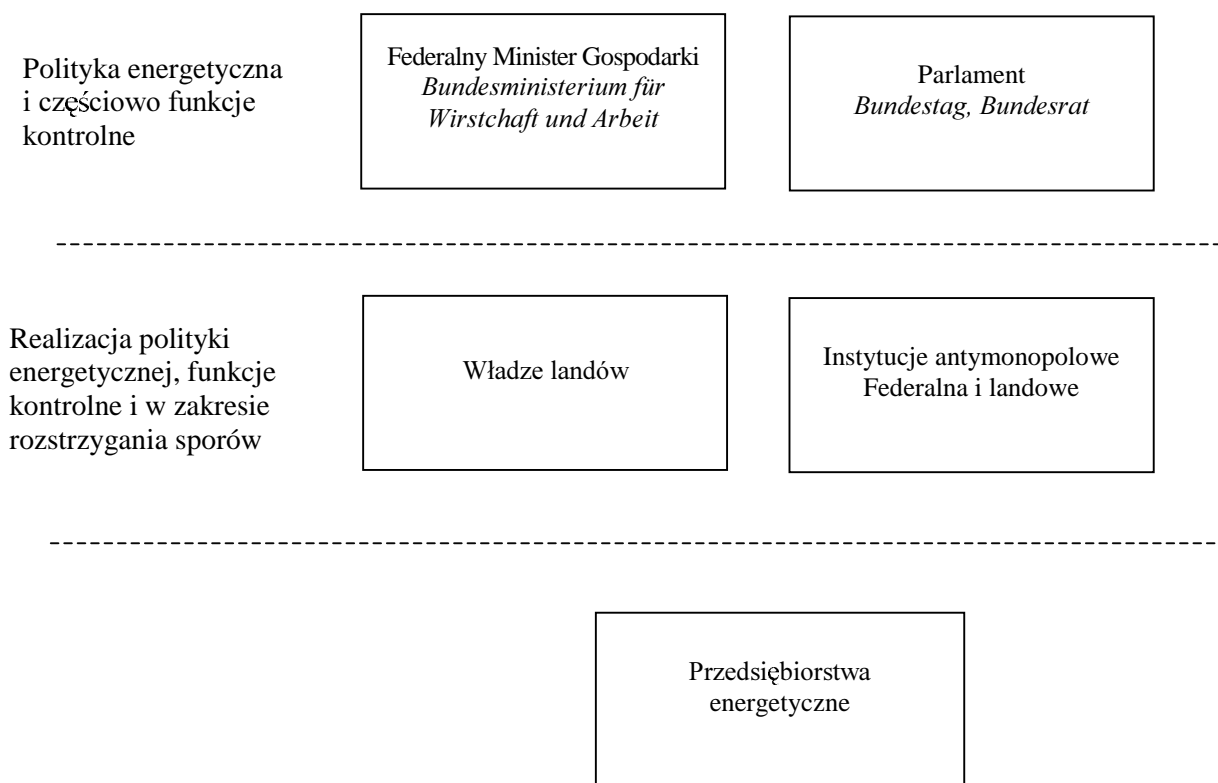
## Niemcy

Aktem prawnym o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia sprawowania kontroli nad rynkiem energii w Niemczech jest Act on the Supply of Electricity and Gas (*Energy Industry Act – Energiewirtschaftsgesetz/EnWG*) z kwietnia 1998 r.

---

<sup>11</sup> Inne spory związane z dostawą energii elektrycznej (np. przyłączenie do sieci) rozstrzygane są przez władze lokalne.

Rysunek 4.3. Struktura organów o uprawnieniach regulacyjnych wobec energetyki w Niemczech



Źródło: opracowanie własne DIEiSP URE.

W kontekście niemieckiego prawa energetycznego głównym organem regulacyjnym jest Federalny Minister Gospodarki (niem. *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*)<sup>12</sup>, będący kreatorem polityki energetycznej oraz podmiotem o największej władzy wobec sektora energetycznego. W jego gestii leży polityka energetyczna. Federalny Minister Gospodarki jest uprawniony do wydawania, za zgodą Bundesratu, rozporządzeń wykonawczych do ustawy – Prawo energetyczne. W Niemczech funkcjonuje negocjowane TPA, dlatego brak jest regulacji w zakresie warunków dostępu do sieci oraz taryf przesyłowych. Mają one charakter umów dwustronnych. Federalne Ministerstwo Gospodarki może jednak za zgodą Bundesratu określić, w drodze rozporządzenia, strukturę taryf przedsiębiorstw elektroenergetycznych. Niemniej jednak taryfy dla odbiorców z grup gospodarstw domowych i rolnych oraz drobnych firm, podlegają zatwierdzeniu przez organ nadzorujący ceny (na ogół Ministra Gospodarki). Federalny Minister Gospodarki nie wydał dotychczas stosownego rozporządzenia w sprawie warunków regulujących dostęp do sieci. Ponadto odpowiada on za zagadnienia związane ze: współpracą międzynarodową, ochroną środowiska, racjonalnym użytkowaniem energii, badaniem rynku energii, energetyką odnawialną oraz wyłączaniem elektrowni atomowych.

Za kontrolę umów dostępu do sieci oraz kwestii związanych z ochroną konkurencji, w tym szczególnie z nadużyciem dominującej pozycji, odpowiedzialne są urzędy antymonopolowe – federalny oraz landowe. Sprawom związanym z nadużywaniem dominującej pozycji

<sup>12</sup> Patrz: *Sustainable Energy Policy to Meet the Needs of the Future*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin, June 2002 (stara nazwa ministerstwa).

wiele uwagi poświęca „fundamentalna doktryna energetyczna” wprowadzona ostatnio w ramach niemieckiego prawa przeciwko ograniczeniom w konkurencji.

Kwestie sporne w zakresie dostępu do sieci oraz nadużycia pozycji dominującej rozstrzygają urzędy antymonopolowe oraz sądy powszechne. Funkcje kontrolne wobec uczestników rynku leżą w gestii zarówno urzędów antymonopolowych jak i Federalnego Ministra Gospodarki.

Władze lokalne odpowiadają za implementację prawa federalnego. Wydają one koncesje na zaopatrywanie odbiorców końcowych w energię jak również zezwolenia na budowę nowych mocy wytwórczych. Opłaty koncesyjne z tytułu prawa do zaopatrywania odbiorców wnoszone są do kas władz lokalnych. Landy mogą podejmować także działania w odniesieniu do polityki energetycznej, w tym promocji źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej.

Tylko Niemcy, jako jedyny kraj UE, nie posiadają regulatora rynku energii, ale według najnowszych informacji ten stan rzeczy zmieni się niebawem. Obecnie w Niemczech trwa dyskusja w sprawie utworzenia organu odpowiedzialnego za regulację rynku energii. Planuje się, że urząd regulatora rozpocznie działalność w lipcu 2004 r. Nie zdecydowano jeszcze o stopniu jego niezależności i możliwym usytuowaniu w systemie prawnym; rozważane są następujące możliwości: po pierwsze, powołany regulator będzie organem niezależnym, po drugie, dołączony zostanie do struktur urzędu antymonopolowego i po trzecie, kompetencje Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Usług Pocztowych (*Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*) rozszerzone zostaną na obszar energetyki. Wydaje się, że stosunkowo duże szanse na realizację ma trzeci projekt. Ponadto kraj ten szykuje się do wdrożenia regulacji rynku gazu, ale obecnie trudno jest stwierdzić z całą pewnością, czy za regulację sektorów elektroenergetyki i gazownictwa odpowiedzialna będzie ta sama instytucja, czy też dwa różne urzędy<sup>13</sup>.

Jednak bez względu na rozwiązanie, jakie zostanie ostatecznie przyjęte widać, że funkcjonujący dotychczas system nadzoru nad niemiecką energetyką potrzebuje wsparcia ze strony wyspecjalizowanego podmiotu. Kompetencje w tym zakresie są bardzo rozdrobnione, brak jest instytucji spinającej niejako obszar regulacji a i sama formuła negocjowanego TPA wydaje się przysparzać Niemcom kłopotów.

## **Austria**

Do podstawowych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie rynku energii oraz zasady działania i zakres kompetencji instytucji o uprawnieniach regulacyjnych względem sektora energetyki należą:

- **Ustawa elektroenergetyczna** (*Elektrizitätswirtschafts-und-Organisationsgesetz – ElWOG*) – ustawa federalna określająca nowe zasady organizacji sektora elektroenergetycznego,
- **Ustawa o organach regulacyjnych** (*Regulierungsbehördengesetz*) – ustawa federalna regulująca zadania instytucji regulacyjnych w sektorze energii elektrycznej oraz ustanawiająca Elektrizitäts-Control GmbH i Elektrizitäts-Control Kommission,
- **Ustawa o gazownictwie** (GWG) 2002 (*Gaswirtschaftsgesetz – Novelle 2002*) – nowelizacja ustawy z 2000 r., kładąca podstawę prawną pod całkowitą liberalizację austriackiego rynku gazu; czynniki takie jak utworzenie organu regulacyjnego dla rynku gazu ziemnego i polepszona ochrona prawna odbiorców, reprezentują nowe mechanizmy mające usprawnić wdrożenie prawa.

---

<sup>13</sup> Informacje nt. wdrożenia regulacji rynku energii w Niemczech opracowano na podstawie: *Europe Information Service*, Nr 622 (8.04.2003), *Europe Information Service*, Nr 626 (3.06.2003) oraz odpowiedzi CEER na zapytanie DIEiSP URE w tej sprawie.

Rysunek 4.4. Struktura organów o uprawnieniach regulacyjnych wobec sektora energetyki w Austrii



Źródło: struktura instytucji regulacyjnych, [www.e-control.at](http://www.e-control.at).

Z przedstawionego powyżej rysunku widać, że Austria jest państwem o znacznej liczbie podmiotów posiadających uprawnienia regulacyjne wobec sektora energetycznego. Poniżej przedstawiono podstawowe kompetencje tych instytucji.

**Federalne Ministerstwo Gospodarki i Pracy**<sup>14</sup> (niem. *Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit*) jest najwyższym urzędem/władzą ds. elektroenergetyki oraz gazownictwa, w szczególności odpowiedzialnym za:

- 1) kontrolowanie działalności organu regulacyjnego,
- 2) zarządzanie udziałami akcyjnymi rządu federalnego w Energy Control Ltd.,
- 3) władzę sądowniczą/jurysdykcję w odniesieniu do działalności prowadzonych przez E-Control Ltd., która wykonywana jest częściowo poprzez wydawanie rozporządzeń a częściowo poprzez ustalanie zasad,
- 4) wydawanie i wdrażanie przepisów (gdy zajdzie taka potrzeba) w celu finalizacji kontraktów międzynarodowych, jak również zasad zarządzania transgranicznym handlem energią,
- 5) decydowanie w sprawach zawartych w art. 12 [3] Konstytucji Federalnej,
- 6) decydowanie w sprawach prawa drogi, jeżeli urządzenie zlokalizowane jest na obszarze dwóch lub więcej prowincji,

**Komisja E-Control** (*E-Control Kommission*) jest ciałem kolegialnym częściowo o charakterze sądowniczym w rozumieniu art. 20 [2] Konstytucji Federalnej.

Składa się ona z trzech członków, z których jeden musi być sędzią, zaś dwaj pozostali muszą mieć stosowne wykształcenie techniczne, prawne bądź ekonomiczne. W wykonywaniu swoich obowiązków nie są oni ograniczeni przez ministerialne instrukcje

Do najważniejszych obowiązków tej instytucji należy m.in.:

<sup>14</sup> Więcej informacji nt. regulacji sektora energetycznego w Austrii znajdziesz w: *Annual Report 2002*, E-Control GmbH, Wiena oraz na [www.e-control.at](http://www.e-control.at).

- 1) zatwierdzanie ogólnych warunków użytkowania sieci przesyłowych i dystrybucyjnych przez operatorów sieciowych,
- 2) ustalanie taryf przesyłowych oraz innych taryf zgodnie z § 25 EIWOG (Electricity Act) oraz ustalanie taryf i zasad rozliczania dostaw energii elektrycznej przez strefy regulacyjne,
- 3) zakazywanie stosowania warunków negatywnie wpływających na odbiorcę końcowego bądź naruszających prawo lub dobre obyczaje,
- 4) decydowanie w sprawach odmowy dostępu do sieci zgodnie z § 20 sekcja 2 EIWOG,
- 5) rozstrzyganie sporów pomiędzy uczestnikami rynku zarówno na rynku energii elektrycznej jak i gazu ziemnego,
- 6) rozstrzyganie sporów dotyczących fakturowania energii na potrzeby bilansowe,
- 7) ustalanie opłat dodatkowych, poza taryfą przesyłową, zgodnie z § 34 sekcja 5 EIWOG,
- 8) udzielanie/cofanie pozwoleń na prowadzenie działalności przedsiębiorstwu zajmującemu się tranzytem lub dystrybucją zgodnie z § 13 i 38a GWG (Gas Management Act),
- 9) ustalanie udziału gazu ziemnego jaki ma być zakupiony zgodnie z § 22 sekcja 1 i 2 GWG,
- 10) podejmowanie działań w celu zapewnienia dostaw gazu ziemnego,
- 11) ustalanie taryf (§ 23a i 23d GWG),
- 12) zatwierdzanie ogólnych warunków i okoliczności udzielania przez operatorów sieci przesyłowych i dystrybucyjnych dostępu do sieci,
- 13) ustalanie opłat za dostęp do sieci,
- 14) arbitraż w sporach odnoszących się do rozliczania bilansowania,
- 15) przyjmowanie odwołań od decyzji E-Control Ltd.

**Regulator** (*E-Control GmbH*) jest spółką prawa handlowego, która wypełnia prawnie zapisane obowiązki przy użyciu zasobów państwowych. Kompetencje E-Control (jako regulatora) obejmują wszystkie obowiązki wyznaczone przez prawo w następujących aktach: *Electricity Act, Clearing House Act, Gas Act, Energy Regulatory Authority Act, Green Power Act*. Najważniejsze obowiązki E-Control obejmują pięć obszarów w odniesieniu do rynków energii elektrycznej jak i gazu ziemnego, a są to.

- 1) funkcje związane z monitorowaniem i nadzorem – obejmują nadzorowanie konkurencji, sporządzanie i publikowanie analiz porównawczych cen energii elektrycznej, monitorowanie procesu unbundlingu oraz importu energii z państw trzecich,
- 2) funkcje regulacyjne – do najważniejszych zadań regulacyjnych należy sformułowanie propozycji reguł funkcjonowania rynków oraz Zasad Technicznych i Organizacyjnych jak również określenie warunków tzw. wzajemności,
- 3) certyfikaty na „zieloną energię” i z małych elektrowni wodnych – E-Control zobowiązane zostało do monitorowania wypełniania obowiązku zakupu energii „zielonej” i z małych elektrowni wodnych; regulator określić musi graniczną wartość zakupu energii elektrycznej pochodzącej z „zielonych” elektrowni; jeżeli pobór „zielonej energii” jest poniżej poziomu ustalonego w odnośnie wdrażanych aktach, E-Control musi poinformować o tym odpowiednie władze lokalne i opublikować nazwy tych operatorów systemów rozdzielczych, którzy nie wypełnili ustawowo przewidzianego minimum,
- 4) uregulowanie/ustalenie opłat wyrównawczych pomiędzy operatorami sieciowymi – E-Control ma obowiązek ustanowienia opłat bilansujących, które pojawiają się jako rezultat konsolidacji sieci przy udziale różnych właścicieli; E-Control musi wydać zarządzenie regulujące formalności z tym związane,
- 5) inne funkcje – zawierają pobieranie i administrowanie wpłatami na rzecz pokrycia kosztów osieroconych, wykonywanie opracowań statystycznych i nadzór nad grupami bilansującymi; E-Control pełni także funkcje sekretariatu Komisji (E-Control Kommission).

Wyżej wymienione instytucje mają bezpośredni wpływ na przedsiębiorstwa energetyczne oraz funkcje związane z regulacją sektora. Trzy kolejne wspomagają zaś instytucje bezpośrednio zaangażowane w proces regulacji: **Rada Nadzorcza E-Control** (*E-Control Aufsichtsrat*), **Rada konsultacyjna ds. energii elektrycznej** (*Elektrizitätsbeirat*) oraz **Rada konsultacyjna ds. gazu** (*Erdgasbeirat*) pełnią funkcje doradcze wobec Ministerstwa Gospodarki i Pracy w zakresie polityki względem sektorów elektroenergetyki i gazownictwa. Ponadto doradzają one regulatorowi w niektórych sporach rozstrzyganych przez tę instytucję bądź pełnią wobec niej funkcje rady nadzorczej.

**Władze lokalne**, poza wydawaniem koncesji na prowadzenie działalności dla elektrowni i koncesjonowaniem operatorów systemów dystrybucyjnych, mają szczególne uprawnienia w stosunku do odnawialnych źródeł energii. Obejmują one wyznaczenie „zielonych” elektrowni, małych elektrowni wodnych oraz zarządzanie funduszami środowiskowymi. Władze lokalne uprawnione są do ustalania minimalnych cen „zielonej energii” wprowadzanej do sieci oraz tam, gdzie to jest możliwe, energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z ciepłem, a także do ustalania dopłat do opłat podstawowych za dostęp do sieci, co stanowi kompensatę dodatkowych wydatków związanych z obowiązkiem zakupu energii „zielonej” i wytworzonej w skojarzeniu z ciepłem dla operatorów sieciowych.

Podsumowując system regulacji sektora energetycznego w Austrii można stwierdzić, że znaczącą rolę odgrywają tu władze lokalne, a cały system pomimo złożonej struktury jest efektywny.

## **Wielka Brytania**

Rynek energii w Wielkiej Brytanii funkcjonuje w formie trzech oddzielnych rynków: Anglii i Walii, Szkocji oraz Irlandii Północnej.

Zasady funkcjonowania rynku energii elektrycznej i gazu w Wielkiej Brytanii regulują następujące akty prawne: ustawa w sprawie rynku gazu z 1986 r.<sup>15)</sup> (znowelizowana w 1993 r.<sup>16)</sup> i w 1995 r.<sup>17)</sup>) oraz ustawa w sprawie rynku energii elektrycznej z 1989 r.<sup>18)</sup> Obie ustawy zostały dodatkowo i dość gruntownie znowelizowane w 2000 r. przez ustawę o przedsiębiorstwach użyteczności publicznej<sup>19)</sup>. Należy także wspomnieć ustawę o konkurencji z 1980 r., znowelizowaną następnie w 1998 r.<sup>20)</sup>

W Wielkiej Brytanii kompetencje regulacyjne w odniesieniu do rynku energii przysługują następującym podmiotom: Ministerstwu Handlu i Przemysłu (ang. *Department of Trade and Industry – DTI*), Urzędowi Rynków Energii i Gazu (ang. *Office of Gas and Electricity Markets – Ofgem*), Komisji ds. Konkurencji (ang. *Competition Commission*) oraz Radzie Konsumentów Gazu i Energii Elektrycznej (ang. *Gas and Electricity Consumer Council – Energywatch*).

---

<sup>15</sup> Gas Act 1986.

<sup>16</sup> Gas Act 1993.

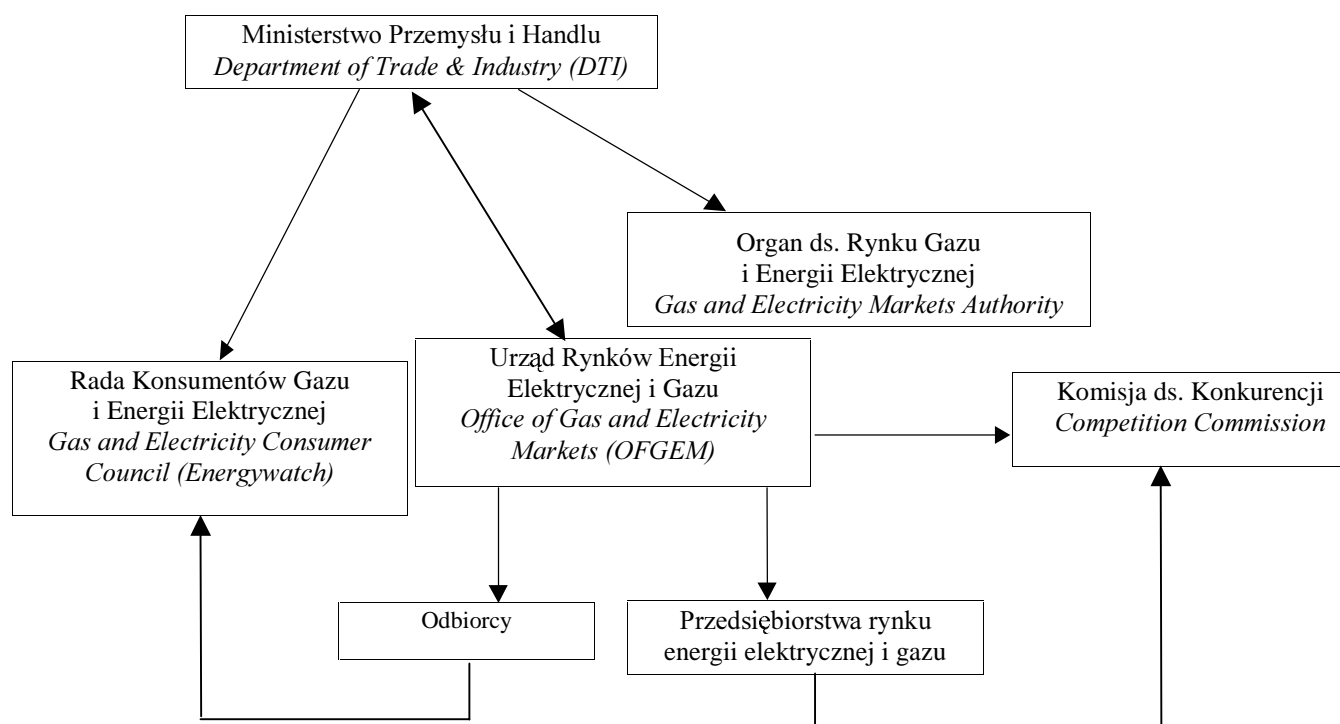
<sup>17</sup> Gas Act 1995.

<sup>18</sup> Electricity Act 1989.

<sup>19</sup> Utilities Act 2000.

<sup>20</sup> Competition Act 1980 i Competition Act 1998.

Rysunek 4.5. Schemat systemu regulacyjnego w Wielkiej Brytanii



Źródło: opracowanie własne DIEiSP URE.

DTI jest ministerstwem odpowiedzialnym za kształtowanie polityki energetycznej kraju, opiniującym wszystkie najważniejsze decyzje w zakresie regulacji rynku energii i gazu. OFGEM jest niezależnym organem regulacyjnym dla rynków Anglii, Walii i Szkocji<sup>21</sup>, zaś Energywatch spełnia rolę organizacji konsumenckiej finansowanej z funduszy rządowych (grant z DTI), z kompetencjami w zakresie udzielania informacji na temat funkcjonowania konkurencyjnego rynku i z prawem rozpatrywania skarg i wniosków odbiorców, ale bez uprawnień decyzyjnych. Komisja ds. Konkurencji jest instancją odwoławczą od decyzji wydanych przez OFGEM.

Urząd regulatora OFGEM został utworzony w 1999 r. z połączenia dwóch osobnych regulatorów rynku energii (ang. *Office of Electricity Regulation – OFFER*) oraz rynku gazu (ang. *Office of Gas Supply – OFGAS*). Funkcje planowania strategicznego oraz nadzorcze wobec OFGEM pełni organ kolegialny – Komisja ds. Rynku Gazu i Energii (ang. *Gas and Electricity Markets Authority*). Pięciu z jedenastu jej członków stanowi jednocześnie Komitet Zarządzający OFGEM odpowiedzialny za wszelkie działania operacyjne urzędu. OFGEM posiada kompetencje w czterech podstawowych obszarach regulacyjnych: koncesjonowaniu i kontroli cen, dostępie do sieci, promowaniu konkurencji i monitorowaniu rynku, oraz ochronie odbiorców.

W pierwszym obszarze kompetencji (**udzielanie koncesji na działalność energetyczną i kontrola cen**) OFGEM monitoruje wypełnianie warunków koncesji i przestrzeganie zapisów ustawy regulującej rynek energii i gazu, oraz dokonuje okresowej kontroli cen i stawek opłat przedsiębiorstw sieciowych. Koncesje wymagane są na prowadzenie działalności w zakresie wytwarzania, przesyłania i dystrybucji a także obrotu energią elektryczną oraz przesyłania i

<sup>21</sup> Irlandia Północna ma własny urząd regulacyjny – Urząd Regulacji Energii i Gazu (ang. *Office for Regulation of Electricity and Gas – OFREG*).



dystrybucji oraz obrotu gazem (ang. *transmission, shipping and supply*). Wydawane są przez OFGEM po uprzednim zaopiniowaniu przez DTI (ministerstwo).

OFGEM zatwierdza metodologie kalkulowania taryf przesyłowych i inne warunki na zasadzie *ex-ante* dla: spółki przesyłowej operującej na terenie Anglii i Walii, dwóch spółek przesyłowych w Szkocji oraz regionalnych spółek dystrybucyjnych. W oparciu o przyjętą metodologię i ustalone współczynniki korekcyjne, operatorzy sieci przesyłowych i spółki dystrybucyjne ustalają taryfy. OFGEM zatwierdza również taryfy dla przedsiębiorstw sieciowych prowadzących działalność w zakresie przesyłu i dystrybucji gazu<sup>22</sup>). W przypadku spółek dystrybucyjnych energii elektrycznej, stosowana jest bodźcowa regulacja cenowa (ang. *price cap*) przy użyciu indeksacji cen detalicznych (RPI-X). Ta sama metoda stosowana jest w odniesieniu do kontroli przychodu (ang. *revenue cap*) spółki przesyłowej<sup>23</sup>). Operator systemu przesyłowego poddany jest czteroletniemu okresowi regulacji (proponuje się wydłużenie tego okresu do 5 lat) a spółki dystrybucyjne okresom pięcioletnim. Ograniczenie długości okresów regulacji do 5 lat wydaje się rozwiązaniem najbardziej optymalnym, pozwalającym na okresowe przenoszenie na odbiorców korzyści wynikających ze wzrostu efektywności regulowanych przedsiębiorstw.

W zakresie **regulacji dostępu do sieci** OFGEM określa warunki dostępu i korzystania z krajowego systemu przesyłowego i regionalnych systemów dystrybucyjnych. W Anglii i Walii oraz Szkocji obowiązuje regulowany dostęp do sieci przesyłowych zarówno w przesyłach energii elektrycznej jak i gazu. Zasady dostępu do systemu przesyłowego i usług magazynowania gazu są określone w kodeksach dostępu do sieci (ang. *grid code*). Opłaty za magazynowanie gazu oraz rezerwacje zdolności przesyłowych określone są w drodze licytacji co sześć lub dwanaście miesięcy oraz w drodze bieżących licytacji uzupełniających. Sieci Irlandii Północnej stanowią odrębny system przesyłowy i rynek ten poddany jest regulacji przez odrębny organ regulacyjny.

Na OFGEM spoczywa również obowiązek **monitorowania rozwoju konkurencji** i zachowań koncesjonowanych przedsiębiorstw oraz zgłaszania Komisji ds. Konkurencji praktyk antykonkurencyjnych. Wielka Brytania jest jednym z nielicznych krajów, w którym udało się osiągnąć strukturę właścicielskiego rozdziału przedsiębiorstw zaangażowanych w prowadzenie poszczególnych rodzajów działalności. Spółka przesyłowa pełni funkcje operatora systemu elektroenergetycznego. Rozdzielona jest także działalność dystrybucyjna od działalności polegającej na dostawach (obrocie) gazu do odbiorców końcowych. Na spółki dystrybucyjne nałożone jest także ograniczenie produkcji energii elektrycznej w taki sposób, by udział wytworzonej energii nie był większy niż 15% ich obrotu. W Szkocji funkcjonują dwa zintegrowane pionowo przedsiębiorstwa energetyczne, a w Irlandii Północnej czterech wytwórców dostarcza energię elektryczną jednemu, zintegrowanemu przedsiębiorstwu zajmującemu się przesyłaniem, dystrybucją i obrotem energią.

W zakresie **ochrony odbiorców** OFGEM rozpatruje skargi i rozstrzyga niektóre spory między koncesjonariuszami a odbiorcami, ustanawia standardy obsługi klientów, a także prowadzi działania promujące efektywne wykorzystanie energii, gromadzi i publikuje informacje na temat funkcjonowania rynku energii i gazu.

Wraz z przyjęciem nowej ustawy regulującej rynek usług sieciowych (ang. *Utilities Act 2000*), zadania OFGEM w coraz większym stopniu skupiają się na kwestiach społecznych, tj. ochronie najsłabszych ekonomicznie grup społecznych i ochronie środowiska. OFGEM opracował i realizuje we współpracy z Energywatch program pod nazwą „Social Action Plan”, polegający na monitorowaniu rynku konsumenckiego (detalicznego) poprzez serię wskaźni-

<sup>22</sup> Rynek wytwarzania energii elektrycznej oraz dostaw gazu i energii elektrycznej począwszy od kwietnia 2002 r. uznawany jest za w pełni konkurencyjny i nie obowiązuje na nim kontrola cen.

<sup>23</sup> W Irlandii Północnej stosowana jest metoda hybrydowa (koszty stałe – *revenue cap*, koszty zmienne – *price cap*).

ków, takich jak: liczba gospodarstw, w których udział opłat na energię przekracza 10% dochodu netto; liczba gospodarstw korzystających z przedpłatowego systemu rozliczeń; rodzaje taryf i metod płatności; liczba gospodarstw, którym wstrzymano dostawę energii lub gazu; poziom cen w poszczególnych grupach odbiorców. Celem tego programu jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw i właściwych standardów obsługi klienta przez spółki energetyczne. Przedsiębiorstwa energetyczne opracowują specjalne programy postępowania wobec najuboższych grup odbiorców. OFGEM monitoruje działalność spółek w zakresie wypełniania ustanowionych standardów, a w przypadku ich niespełnienia odbiorca uzyskuje rekompensatę finansową.

W wyniku zaleceń formułowanych przez OFGEM przedsiębiorstwa energetyczne realizują szereg programów dla najuboższych grup społecznych, takich jak: specjalne taryfy dla osób starszych (emeryci i renciści), gwarantujące stałą cenę za energię i gaz niezależnie od wielkości zużycia; taryfy zawierające możliwość częściowej refundacji kosztów ogrzewania domu za każdy dzień, kiedy temperatura spada poniżej zera stopni; rejestry osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorych, którym przysługuje prawo do bezpłatnych wybranych usług; możliwość korzystania z przedpłatowej formy rozliczeń; szereg akcji informacyjnych, prowadzonych często przy współpracy z instytucjami opieki społecznej.

Działania podejmowane w ramach programu **ochrony środowiska** zmierzają do promowania wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, poprzez ulgi i zwolnienia podatkowe, nakładanie obowiązku zakupu energii ze źródeł odnawialnych, wspieranie rozwoju generacji rozproszonej i zwiększania efektywności energetycznej.

OFGEM jest największym z regulatorów wśród krajów Unii Europejskiej zarówno pod względem zatrudnienia, jak i budżetu. W 2001 r. OFGEM zatrudniał ponad 300 pracowników, a budżet – zatwierdzany każdego roku przez Parlament – wynosił ok. 103,9 mln EUR. Środki finansowe na funkcjonowanie urzędu pochodzą głównie z rocznych opłat koncesyjnych od przedsiębiorstw energetycznych.

Brytyjski rynek energii elektrycznej i gazu uznawany jest za najbardziej konkurencyjny rynek w Europie i jeden z najbardziej zliberalizowanych rynków energii na świecie. Wynika to po części z faktu, że Wielka Brytania najwcześniej podjęła reformy strukturalne swoich sektorów energii i gazu. Również fizyczne odizolowanie rynku brytyjskiego od kontynentalnej Europy i bogate własne zasoby gazu naturalnego na Morzu Północnym pozwoliły na przeprowadzenie brytyjskiego eksperymentu bez większych implikacji dla rynków pozostałych państw Unii. Jednocześnie jednak wydaje się, że ogromne znaczenie miała determinacja kolejnych rządów i wola polityczna, której wyrazem stało się nadanie dużej autonomii i dalekich kompetencji organowi regulacyjnemu sprawującemu nadzór nad reformami sektora. Niejednokrotnie środki podejmowane przez brytyjskiego regulatora miały charakter daleko idących ingerencji w strukturę sektora i sposób jego funkcjonowania (podział przedsiębiorstw, narzucanie warunków handlowych). Z perspektywy czasu można ocenić, że choć radykalne, decyzje te pozwoliły na przełamanie silnego monopolu i poprawę efektywności przedsiębiorstw zarówno w sektorze energii elektrycznej jak i gazu. Z pewnością Wielka Brytania może stanowić przykład kraju, w którym efektywna regulacja, wdrażana przez organ regulacyjny wyposażony w daleko idące uprawnienia kontrolne i decyzyjne oraz o dużej autonomii od rządu i sektora, doprowadziła do zaistnienia pełnej konkurencji na rynku energii i przyniosła wymierne korzyści konsumentom.

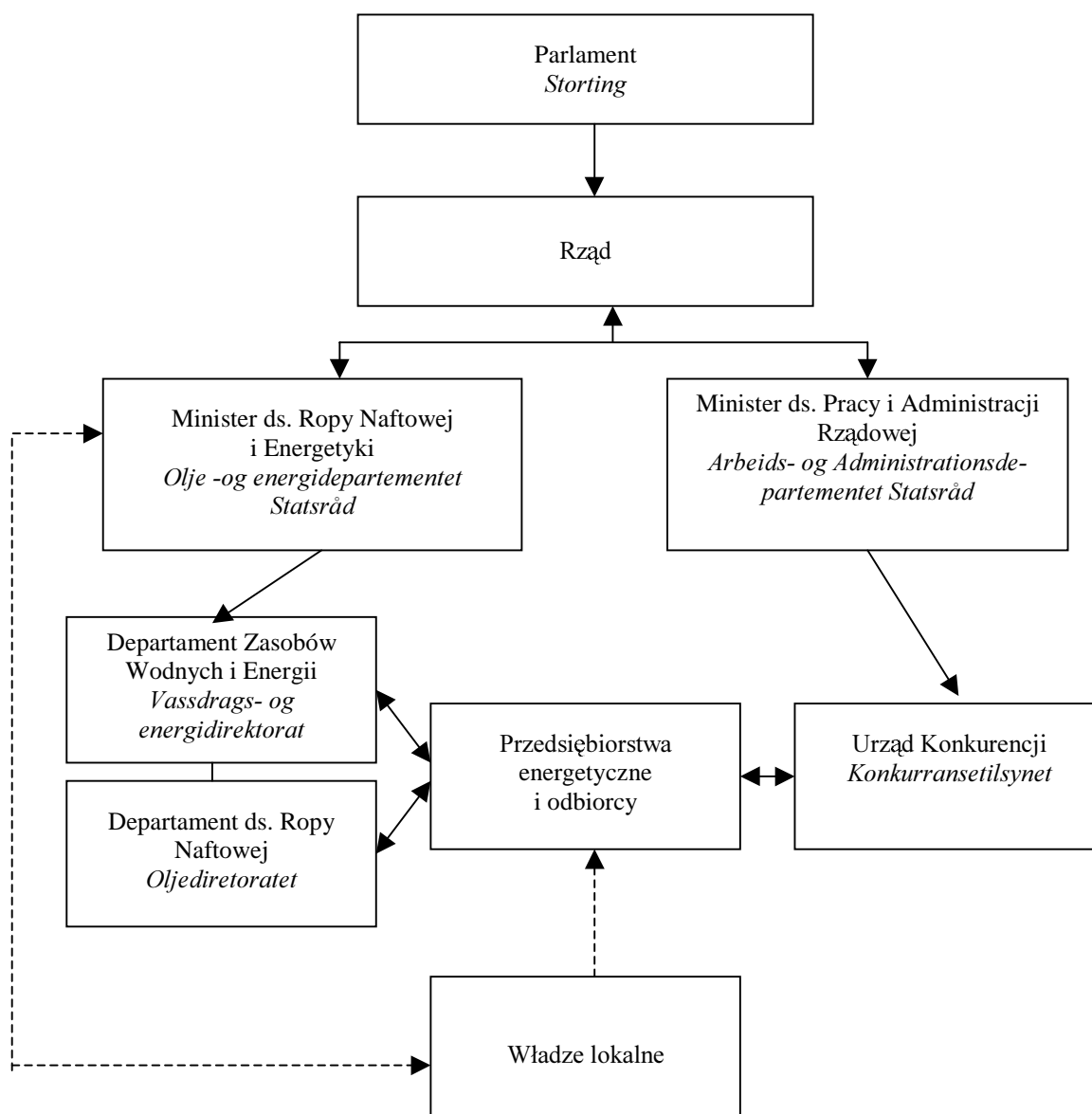
## Norwegia

O politycznych ramach funkcjonowania sektora energii w Norwegii decyduje parlament (*Storting*), natomiast odpowiedzialność za określanie ogólnych celów polityki państwa w tym zakresie ponosi Minister ds. Ropy Naftowej i Energetyki (*Olje -og energidepartementet Stortinget*).

Ministrowi podlegają cztery departamenty. Jednym z nich jest Departament Zasobów Wodnych i Energii (*Vassdrags- og energidirektorat*), pełniący funkcję regulatora od wejścia w życie (1991 r.) ustawy regulującej sektor energetyczny<sup>24</sup>. Zagadnienia sektora gazowego znajdują się w kompetencjach innej ministerialnej jednostki – Departamentu ds. Ropy Naftowej (*Oljediretoratet*).

Kwestie konkurencji, takie jak przejęcia i nadużywanie dominującej pozycji na rynku, a odnoszące się do przedsiębiorstw energetycznych, regulowane są odrębną ustawą o konkurencji<sup>25</sup>; organem odpowiedzialnym za realizację zadań w tym zakresie jest Urząd ds. Konkurencji (*Konkurransetilsynet*).

Rysunek 4.6. Schemat systemu regulacji w Norwegii



Źródło: opracowanie własne DIEiSP URE na podstawie stron internetowych norweskich instytucji rządowych.

<sup>24</sup> Ustawa w sprawie wytwarzania, konwersji, przesyłania, obrotu i dystrybucji energii (Prawo energetyczne) (Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)), 1991.

<sup>25</sup> Ustawa o konkurencji (Ny konkurranselov), 1993.

Kompetencje dotyczące ściśle regulacji norweskiego sektora elektroenergetycznego zostały podzielone pomiędzy Departament (w szczególności jedną z jego jednostek zajmującą się weryfikacją stosowanych przez przedsiębiorstwa przesyłowe taryf) a ministra.

Norweskie prawo energetyczne deleguje większość uprawnień do Departamentu Zasobów Wodnych i Energii, do zadań którego należy: wydawanie różnego rodzaju koncesji (na budowę sieci przesyłowych, przesyłanie energii elektrycznej, obrót energią elektryczną, dotyczących lokalnych sieci przesyłowych ciepła), kontrola przedsiębiorstw przesyłowych i stosowanych przez nie taryf, kontrola jakości dostaw, planowanie energetyczne. Wyjątek stanowi prawo do wydawania koncesji na import i eksport energii elektrycznej, które posiada minister.

Departament jest uprawniony do wydawania koniecznych instrukcji dotyczących warunków spełniania przepisów ustawy. Przykładem jest wydana w 1999 r. regulacja w sprawie przygotowywania raportów obejmujących dane finansowe i techniczne, dozwolonych przychodów z działalności sieciowej oraz taryf przesyłowych.

Departament określa pułapy przychodów, jakie mogą uzyskać ze swej działalności przedsiębiorstwa przesyłowe oraz strukturę taryf przesyłowych, a o wysokości pułapu decyduje indywidualnie dla każdego z przedsiębiorstw. Długość jednego okresu regulacyjnego wynosi 5 lat, ostatni przypada na lata 2002-2006 (poprzedni i zresztą pierwszy miał miejsce w latach 1997-2001; pułapy zostały określone na podstawie przedstawionych przez przedsiębiorstwa kosztów z lat 1996-1999).

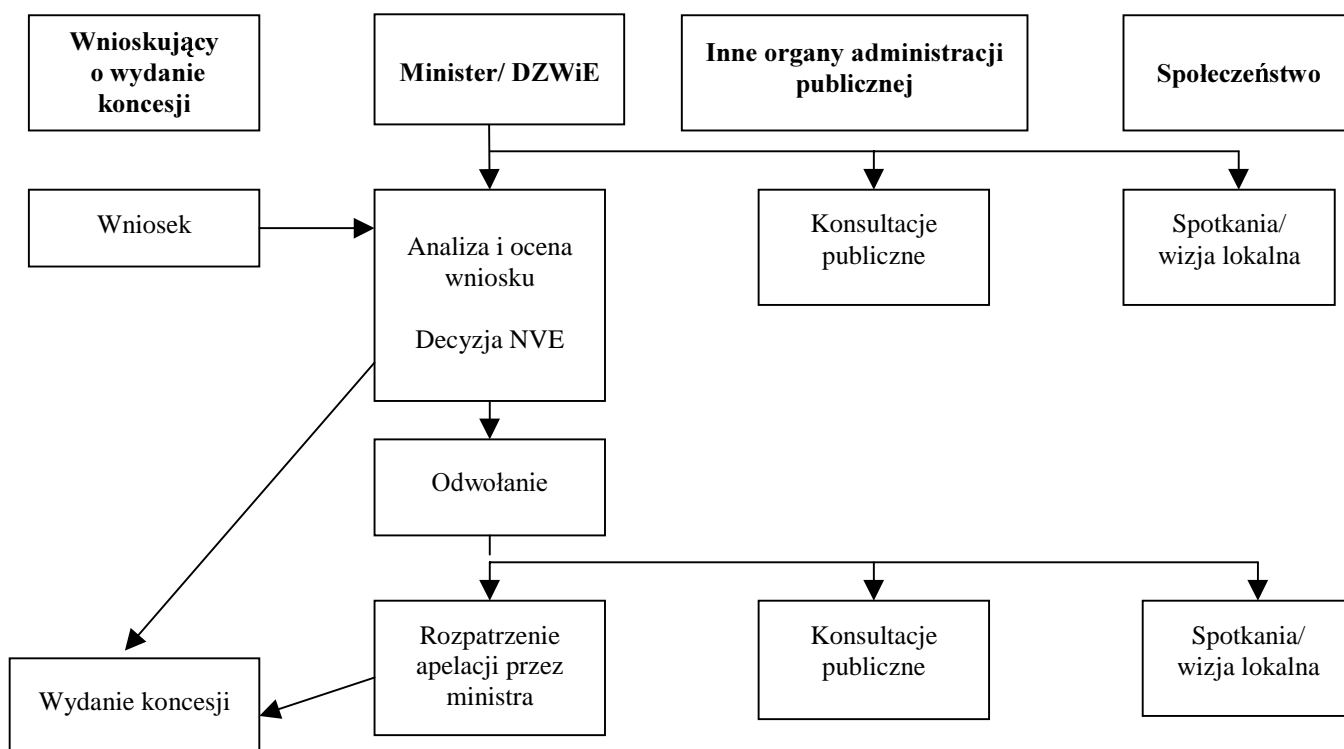
Specyfika norweskiego sektora energetycznego, w którym 99% energii elektrycznej wytwarzane jest przez elektrownie wodne, spowodowała, że wydawanie pozwoleń na budowę nowych mocy uważane jest za kwestię wymagającą specjalnej uwagi. Sama procedura jest niezwykle skomplikowana i – oprócz Departamentu ds. Zasobów Wodnych i Energii koordynującego większą część procesu – wymaga zaangażowania Ministra ds. Ropy Naftowej i Energetyki, Ministra Ochrony Środowiska oraz władz lokalnych. Istotną część procesu stanowią publiczne konsultacje i spotkania dotyczące oceny wpływu projektu nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, ale też z punktu widzenia ochrony środowiska i rozwoju społeczności lokalnych. Konsultacje te mają wieloletnią tradycję w systemie norweskim i są powszechnie stosowane w różnych dziedzinach życia gospodarczego kraju.

Departament, po otrzymaniu stosownego wniosku, dokonuje analizy i ewaluacji przedsięwzięcia, a następnie przesyła do Ministra wraz z rekomendacjami. Na tej podstawie przygotowywany jest materiał, nad którym rząd pracuje aby ostatecznie podjąć decyzję publikowaną następnie w postaci królewskiego dekretu. W przypadku dużych kontrowersji propozycja przesyłana jest do parlamentu, gdzie podejmowana jest stosowna debata, która może zakończyć się wydaniem pozwolenia przez Króla.

W przypadku małych hydroelektrowni, o mocy nie przekraczającej 1 MW, pozwolenia wydaje Departament.

Przedstawiony poniżej schemat udzielania koncesji na budowę sieci przesyłowych jest znacznie prostszy niż opisywany wcześniej proces wydawania pozwoleń na budowę nowych mocy. Znaczące w tym wypadku jest to, że decyzje podjęte przez Departament są ostateczne i mogą być rozpatrywane ponownie jedynie w przypadku odwołania. Nie istnieje możliwość przekazania sprawy pod obrady parlamentu i pozostawienie mu prawa decyzji. Od decyzji podjętych przez Departament, odwołanie można złożyć do ministra, natomiast w przypadku decyzji podjętych przez Ministra instancją odwoławczą jest Król.

Rysunek 4.7. Procedura udzielania koncesji na budowę sieci przesyłowych



Źródło: *The energy sector and water resources in Norway*, published by Ministry of Petroleum and Energy, 2000.

## Dania

Uprawnienia polityczne i administracyjne dotyczące duńskiego sektora energetycznego zostały powierzone Ministrowi ds. Gospodarki i Handlu (*Økonomi- og Erhvervsministeriet*)<sup>26</sup>. Podlega mu Duński Urząd ds. Energetyki (*Energistyrelsen*) istniejący od 1976 r., posiadający szerokie kompetencje analityczno-projektowe i odpowiadający m.in. za przygotowywanie projektów aktów prawnych, przeprowadzanie analiz i ocen realizacji rządowych polityk w zakresie energetyki, planowanie dostaw energii elektrycznej, gazu i ciepła oraz wprowadzanie w życie odnośnych przepisów.

Funkcje regulatora sektora pełni niezależny organ – Duńska Rada ds. Energetyki (*Energitilsynet*), która w oparciu o *ustawę o dostawach energii elektrycznej (2000)*<sup>27</sup>, rozpoczęła działalność w 2000 r. Zakres zadań Rady określają ponadto dwie inne ustawy wprowadzające zasady funkcjonowania sektorów gazowego i ciepłowniczego: *ustawa o dostawach gazu ziemnego (2000)*<sup>28</sup> i *ustawa o dostawach ciepła (2000)*<sup>29</sup>.

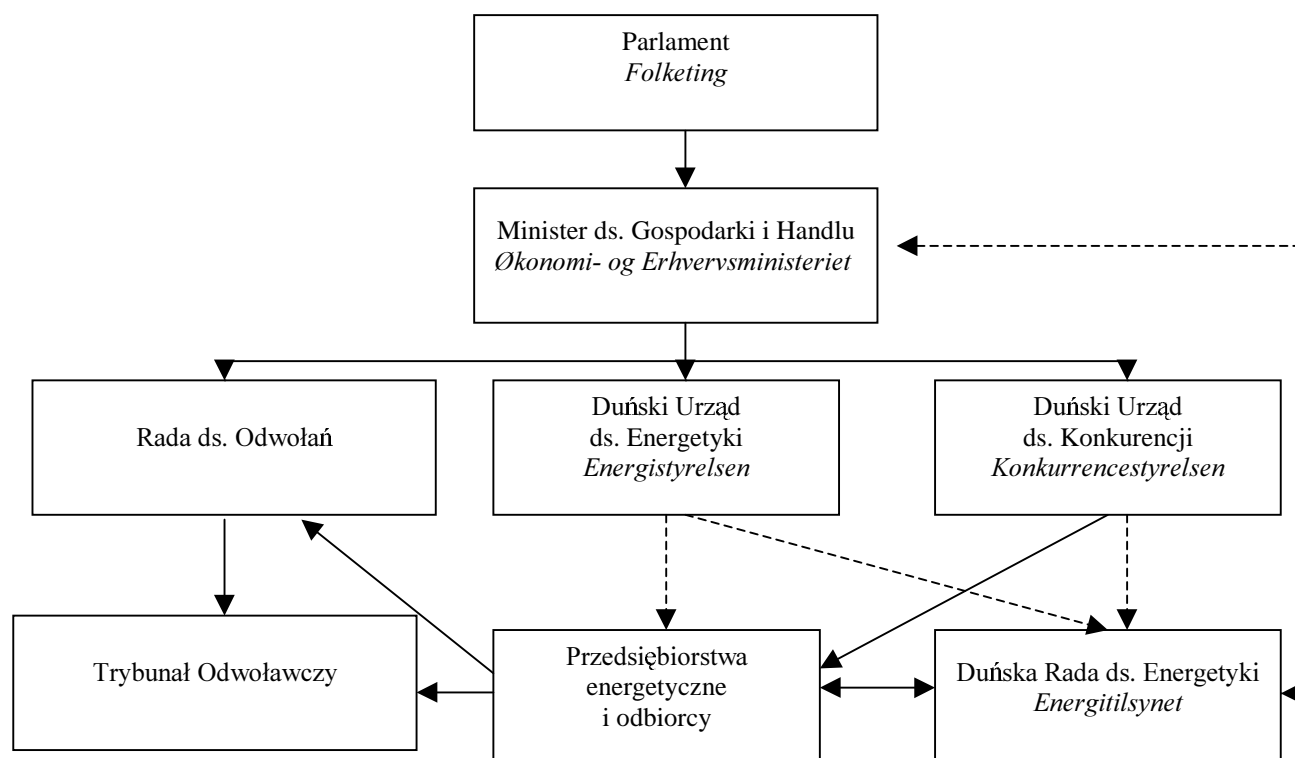
<sup>26</sup> Do listopada 2000 r. znajdowały się one w gestii Ministra Ochrony Środowiska i Energetyki.

<sup>27</sup> Ustawa o dostawach energii elektrycznej (*Lovbekendtgørelse nr. 151 af 10. marts 2000 af lov elforyning*).

<sup>28</sup> Ustawa o dostawach gazu ziemnego (*Lovbekendtgørelse nr. 130 af 27. februar 2000 af lov om naturgasforsyning*).

<sup>29</sup> Ustawa o dostawach ciepła (*Lovbekendtgørelse nr. 772 af 24. juli 2000 om varmforsyning*).

Rysunek 4.8. Schemat systemu regulacji w Danii



Źródło: opracowanie własne DIEiSP URE na podstawie stron internetowych duńskich instytucji rządowych.

Członków Rady ds. Energetyki mianuje na 4-letnią kadencję minister. Nie ma on jednak wpływu na decyzje podejmowane przez Radę, ani możliwości przerwania kadencji, ponieważ zasady mianowania i przyznawania uprawnień regulowane są przez akt prawny o randze ustawy. Rada podejmuje decyzje samodzielnie, pełni funkcje nadzorcze wobec sektora i stanowi organ odwoławczy w sprawach związanych z sektorem energetycznym. Podkreślić należy wymóg ustawy mówiący o obowiązkowej niezależności członków Rady (przewodniczącego i sześciu członków) od sektora i posiadania przez nich wiedzy specjalistycznej z zakresu prawa, ekonomii, technologii, ochrony środowiska i handlu. Przynajmniej jeden z członków musi spełniać warunki, jakie wymagane są od kandydatów na sędziów sądu wyższej instancji. Obsługę administracyjną zapewniają Radzie wspomniany wyżej Duński Urząd ds. Energetyki oraz Duński Urząd ds. Konkurencji (*Konkurrencestyrelsen*).

Do głównych zadań Rady należy:

- nadzór nad taryfami przesyłowymi i dystrybucyjnymi oraz opłatami przyłączeniowymi do sieci elektroenergetycznych i gazowych; przedsiębiorstwa zajmujące się przesyłem, dystrybucją i magazynowaniem są zobowiązane przedstawiać Radzie informacje na temat cen, taryf i warunków prowadzonej przez nie działalności, która w przypadku stwierdzenia nie spełniania założeń może zażądać ich zmiany,
- okresowe analizowanie i publikowanie informacji na temat przychodów i kosztów spółek przesyłowych,
- określanie, w jaki sposób powinny być publikowane informacje gwarantujące przejrzystość cen, opłat, zniżek i warunków zawierania umów,
- przyjmowanie skarg składanych przez odbiorców indywidualnych i przedsiębiorstwa energetyczne, podejmowanie z własnej inicjatywy zgłoszonych spraw.

Ministrowi ds. Gospodarki i Handlu formalnie podlega Rada ds. Odwołań. Stanowi ona instancję apelacyjną dla decyzji podjętych zarówno przez regulatora jak i ministra. Od decyzji Rady ds. Odwołań służy odwołanie do Trybunału Odwoławczego, a następnie do sądów.

Minister, Rada ds. Energetyki i Urząd ds. Energetyki nie są zobowiązane do konsultowania się między sobą. Minister ma prawo wydać przepisy o dużym stopniu ogólności, na podstawie których regulator podejmuje niezależnie decyzje w poszczególnych sprawach. Problem wystąpienia konfliktu kompetencyjnego pomiędzy Urzędem ds. Konkurencji a Ministrem lub Radą jest ograniczony dzięki zapisom ustawy o konkurencji, stanowiącym, że nie stosuje się jej w przypadku, gdy naruszenie zasad konkurencji wynika z ogólnie obowiązującego przepisu. Problem zgodności z przepisem uzasadniającym praktyki antykonkurencyjne będzie rozstrzygany przez organ, który wprowadził dany przepis lub podjął budzącą kontrowersję decyzję. Wyjątek stanowią przepisy wprowadzone w drodze ustawy lub prawa unijnego; wówczas to sprawy będą rozstrzygane przez właściwego przedmiotowo ministra. Urząd ds. Konkurencji może jednak przedsięwziąć dodatkowe kroki przez wskazanie szkodliwego wpływu na konkurencję i zalecenie podporządkowania się zasadom konkurencyjności w danej dziedzinie<sup>30</sup>.

Porównując rozwiązanie duńskie z rozwiązaniami pozostałych państw regionu nordyckiego, uwagę zwraca wzmocniona formalna niezależność regulatora duńskiego od członków rządu oraz innych uczestników rynku. Pomimo bliskiej współpracy z innymi organami administracji, duńska instytucja regulacyjna została wyodrębniona w oparciu o zapisy ustawowe, uszczegóławiające zarówno sposób powołania członków Rady ds. Energetyki, jak również gwarantujące okres, w którym funkcję tę będą pełnić.

## Szwecja

System regulacji energetyki w Szwecji tworzą wraz z parlamentem (*Riksdag*) Minister ds. Przemysłu, Zatrudnienia i Komunikacji (*Närings Departementet*) oraz Szwedzka Agencja Energii (*Energimyndigheten*), pełniąca funkcję regulatora. Minister wyznacza ogólne cele polityki energetycznej i nadzoruje w pewnym stopniu Agencję, która zobowiązana jest przedstawiać mu roczne raporty ze swej działalności. Niemniej, w podejmowaniu decyzji przypisanych regulatorowi, Agencja jest niezależna.

Zadania *stricte* regulacyjne wykonuje Biuro Regulatora Energii Elektrycznej i Gazu Ziemnego (*Insynsråd för nätverksamheten*), będące częścią Agencji. Biuro działa na podstawie dwóch ustaw: o energii elektrycznej (1997)<sup>31</sup> i gazie ziemnym (2000)<sup>32</sup> oraz odnoszących się aktów wykonawczych.

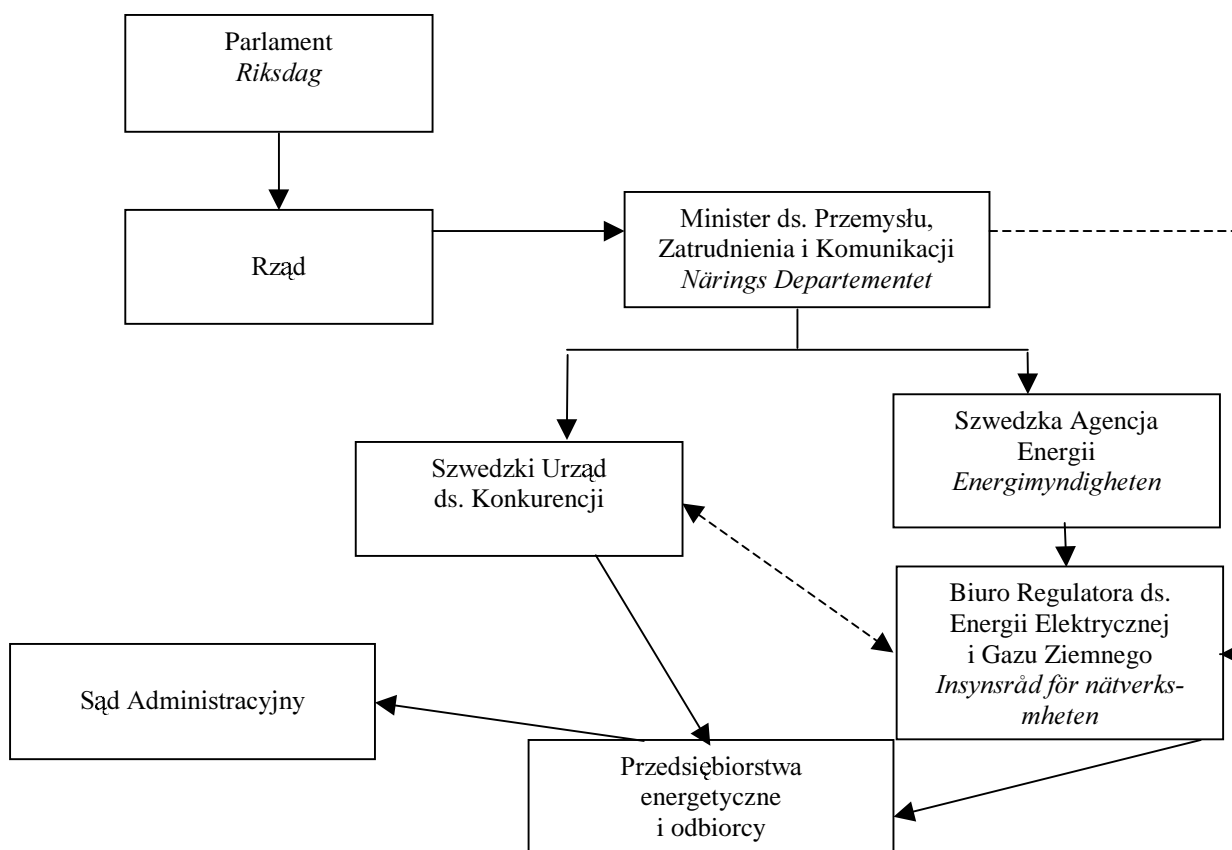
---

<sup>30</sup> Raport końcowy PHARE, *Harmonizacja polskiego prawa energetycznego*, wrzesień 2000 r.

<sup>31</sup> Ustawa o energii elektrycznej (*Elberedskapslag* 1997:228).

<sup>32</sup> Ustawa o gazie ziemnym (*Naturgaslag* 2000:599).

Rysunek 4.9. Schemat systemu regulacji w Szwecji



Źródło: opracowanie własne DIEiSP URE na podstawie stron internetowych szwedzkich instytucji rządowych.

W proces regulacji włączony jest również Szwedzki Urząd ds. Konkurencji (*Konkurrenssverket*) odpowiedzialny za wdrożenie ustawy o konkurencji stosowanej wobec wszystkich sektorów przemysłowych, w tym także energetycznego (w zakresie np. sprzedaży energii elektrycznej). Zajmuje się sprawami dotyczącymi dyskryminacji i nadużywania dominującej pozycji na rynku. Granice pomiędzy kompetencjami Regulatora i Urzędu nie są wyraźnie rozdzielone, w związku z czym pojawiają się często spory kompetencyjne, rozwiązywane m.in. poprzez organizowanie konferencji uzgadniających, w których biorą udział obie instytucje<sup>33</sup>.

W 1997 r. parlament wskazał Agencję jako organ odpowiedzialny za wprowadzenie w życie „Programu Polityki Energetycznej” oraz koordynację procesu restrukturyzacji sektora. Ponadto Agencja odpowiada za monitorowanie zmian w zakresie energetyki i ochrony środowiska oraz zbieranie informacji na temat struktury sektora energetycznego, cen energii oraz podatków energetycznych. Agencja wypełnia również zadania z zakresu planowania energetycznego w jednostkach lokalnych, ustalania programów na wypadek wystąpienia stanów wyjątkowych, oraz bierze udział w planowaniu wykorzystania zasobów naturalnych. Do realizowanych przez Agencję zadań należy także wspomaganie i promocja prac badawczo-rozwojowych w zakresie energetyki.

<sup>33</sup> Raport końcowy PHARE, *Harmonizacja polskiego prawa energetycznego*, wrzesień 2000.



Podobnie jak we wszystkich krajach nordyckich, regulator weryfikując poziom stosowanych taryf przesyłowych stosuje regulację *ex-post*. Zgodnie z zapisami w prawie szwedzkim taryfy powinny być oparte na rozsądnych i obiektywnych kryteriach, ze zwróceniem uwagi na interes odbiorców oraz uzasadnioną stopę zwrotu. Prawo nie decyduje z jakich komponentów powinna składać się taryfa (stałych lub zmiennych).

Odbiorcy są klasyfikowani do poszczególnych grup ze względu na odmienne struktury kosztów, a do każdej z kategorii stosuje się odpowiednią taryfę.

Dotychczas poziom taryf określany był na podstawie sumy kosztów prowadzenia działalności sieciowej danego podmiotu. Wiosną 2002 r. Parlament postanowił wprowadzić zmiany w zakresie kryteriów decydujących o tym, czy taryfy kształtują się na „rozsądnym” poziomie. Na tej podstawie od 2003 r. ocena wysokości taryf jest dokonywana na podstawie wyników działalności i efektywności przedsiębiorstwa przesyłowego, a specjalna w tym celu metodologia jest opracowywana przez Biuro Regulatora.

System regulacji energetyki w Szwecji charakteryzuje się formalną podległością instytucji regulacyjnej wobec liniowego ministra, posiadającej jednak szeroki zakres kompetencyjny, umożliwiający jej kształtowanie zachowań przedsiębiorstw energetycznych.

## **Finlandia**

Funkcję regulatora sektora przesyłowego energii elektrycznej i gazu pełni agenda ministerialna – Urząd ds. Rynku Energii (*Energiamarkkinavirasko*), która podlega Ministrowi Handlu i Przemysłu (*Handels- och industriministern*). Urząd rozpoczął działalność w 1995 r. wraz z wejściem w życie ustawy o energii elektrycznej<sup>34</sup>. Zakres jego zadań rozszerzył się po wejściu w życie ustawy wprowadzającej zasady funkcjonowania rynku gazu ziemnego (sierpień 2000 r.)<sup>35</sup>.

Podstawowym zadaniem regulatora jest sprawowanie nadzoru nad wypełnianiem postanowień ustaw i aktów wykonawczych odnoszących się do rynku energii elektrycznej i gazu. Urząd publikuje systematycznie informacje na temat cen i opłat przesyłowych oraz monitoruje czy są stosowane na równych zasadach i nie powodują dyskryminacji. Oprócz tego Regulator udziela koncesji na przesyłanie i dystrybucję energii elektrycznej i gazu oraz budowę sieci krajowych o napięciu 110 kV i wyższym.

Minister odpowiada zaś za kwestie budowy nowych elektrowni, transgranicznych linii przesyłowych, importu i eksportu energii elektrycznej oraz zmiany rodzaju paliw wykorzystywanych przez istniejące elektrownie.

W grudniu 2002 r. rząd zakończył prace nad wprowadzeniem mechanizmów wspomagających realizację narodowej polityki w zakresie zmiany klimatu i w związku z tym rozszerzył kompetencje regulatora na kwestie związane z ochroną środowiska. Odpowiedzialny jest on zatem za prowadzenie rejestru emisji gazów cieplarnianych, a wraz z Ministrem – za wydawanie praw do ich emisji.

Regulator rozstrzyga również spory, a odwołania od jego decyzji mogą zostać wniesione do Sądu Administracyjnego wyższej instancji. Zapytania dotyczące kwestii konkurencji mogą być kierowane zarówno do Regulatora jak i do Urzędu ds. Konkurencji (*Kilpailuvirasto*).

Rozwiązania fińskie dotyczące regulacji sektora energetycznego są zbliżone do pozostałych krajów regionu nordyckiego, zwłaszcza Norwegii i Szwecji. Regulator pomimo formalnej podległości ministrowi liniowemu, posiada szeroki zakres kompetencji, zwiększony ostatnio o kwestie ochrony środowiska i efektywnego wykorzystania energii.

---

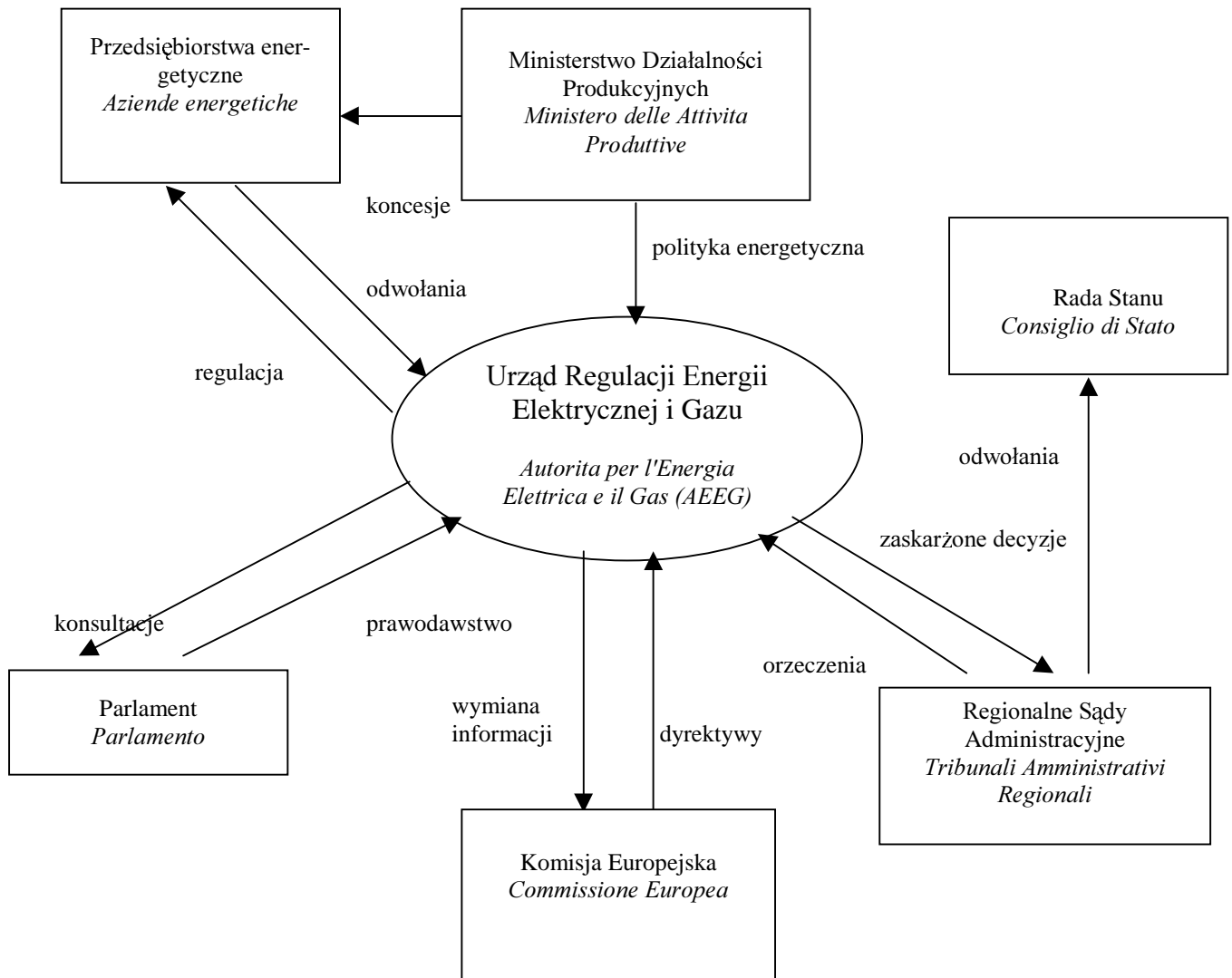
<sup>34</sup> Ustawa o rynku energii elektrycznej (Electricity Market Act), 1995.

<sup>35</sup> Ustawa o rynku gazu ziemnego (Natural Gas Market Act), 2000.

## Włochy

Podstawą funkcjonowania włoskiego systemu regulacji sektora energetycznego jest ustawa nr 481/95 z 14 listopada 1995 r.<sup>36)</sup> System regulacji opiera się na dwóch filarach: Ministerstwie Działalności Produkcyjnych<sup>37)</sup> oraz Urzędzie Regulacji Energii Elektrycznej i Gazu. Rysunek 4.10 przedstawia schemat włoskiego systemu regulacyjnego, wzajemne relacje pomiędzy organami włoskiej administracji państwowej, Komisją Europejską i przedsiębiorstwami energetycznymi.

Rysunek 4.10. Schemat systemu regulacyjnego we Włoszech



Źródło: prezentacja „Assessing the changes of the Italian gas market in the European context”, Sergio F. Garriba, jeden z Komisarzy ds. Regulacji UREEiG.

<sup>36</sup> Legge 14 Novembre 1995, n. 481 – Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

<sup>37</sup> Do czerwca 2001 r. wydawaniem koncesji na prowadzenie działalności w sektorze energetycznym zajmowało się Ministerstwo Przemysłu. W ramach reformy administracji publicznej, ustawą nr 300 z 2000 r., Ministerstwo Przemysłu zostało przekształcone w Ministerstwo Działalności Produkcyjnych.

Naczelnym organem włoskiej administracji rządowej, właściwym w sprawach polityki energetycznej, jest Ministerstwo Działalności Produkcyjnych, którego zadania w tym zakresie obejmują przygotowanie założeń polityki energetycznej i koordynowanie jej realizacji<sup>38)</sup>. W ramach wypełniania funkcji regulacyjnych ministerstwo udziela koncesji<sup>39)</sup> na prowadzenie działalności w zakresie przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej oraz magazynowania paliw gazowych, a także wydaje specjalne zezwolenia na import i sprzedaż paliw gazowych przez indywidualne podmioty gospodarcze.

Podstawowe uprawnienia w zakresie regulacji i kontroli sektorów energii elektrycznej i gazu Urząd Regulacji Energii Elektrycznej i Gazu (UREEiG) przejął w 1996 r. od ówczesnego Ministerstwa Przemysłu wraz z wejściem w życie ustawy nr 481/95. Zgodnie z jej zapisami urząd regulacyjny otrzymał szeroki zakres uprawnień regulacyjnych, do których zaliczyć można m.in.:

- określanie zasad kształtowania i kontroli taryf dla energii elektrycznej oraz paliw gazowych,
- regulowanie dostępu stron trzecich do sieci,
- zatwierdzanie standardów jakościowych dostaw i obsługi odbiorców w zakresie obrotu paliwami gazowymi i energią elektryczną,
- monitorowanie stosowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne standardów jakościowych usług, z możliwością wglądu do dokumentacji wewnętrznych przedsiębiorstw, przeprowadzania inspekcji kontrolnych oraz nakładania sankcji,
- monitorowanie zachowań przedsiębiorstw energetycznych w ramach ochrony rynku konkurencji<sup>40)</sup>,
- tworzenie zasad księgowego i administracyjnego *unbundlingu* przedsiębiorstw energetycznych<sup>41)</sup>,
- rozwiązywanie sporów między dostawcami a konsumentami energii.

Urząd Regulacji Energii Elektrycznej i Gazu cechuje wysoki stopień niezależności w systemie organów administracji państwowej. W skład kierownictwa wchodzi Prezes Urzędu jako przewodniczący oraz dwóch członków, tzw. Komisarzy ds. Regulacji. Wszyscy członkowie nominowani są przez Prezydenta Republiki na okres 7 lat, po uprzednim uzyskaniu akceptacji Rady Ministrów. Działania Regulatora oparte są wyłącznie na zapisach prawa i wolne są od politycznych wpływów. Budżet Urzędu zasilany jest przez coroczne opłaty wnoszone przez koncesjonowane przedsiębiorstwa energetyczne i obliczany jest według 1/1000 uzyskanego dochodu za poprzedni rok finansowy<sup>42)</sup>. Urząd zatrudnia łącznie 120 osób<sup>43)</sup>.

Procedury związane z podejmowaniem decyzji przez UREEiG zawarte są w regulacjach wewnętrznych oraz dekrete Prezydenta Republiki<sup>44)</sup> dotyczącym rozstrzygania sporów. W przypadku skarg lub apelacji, w których UREEiG jest stroną, Urząd działa w oparciu o kryteria prezydenckiego dekretu nr 244/2001. Zapisy tego aktu prawnego definiują procedury dla

<sup>38)</sup> W rządowym *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria* publikowane są najważniejsze elementy polityki energetycznej oraz pewne „wskazówki” dla urzędu regulacyjnego o celach jego działalności.

<sup>39)</sup> Ministerstwo Przemysłu udzieliło firmie ENEL dwudziestoletnią koncesję na przesył energii elektrycznej. Koncesje dla spółek dystrybuujących energię elektryczną (udzielone przed i po 31 marca 2001 r.), obowiązują do 31 grudnia 2030 r.

<sup>40)</sup> W przypadku rażących naruszeń prawa konkurencji zawartych w ustawie nr 287 z 10.10.1990 r., UREEiG ma prawo składania do Urzędu Antymonopolowego raportów na przedsiębiorstwa energetyczne działające w sektorze energetycznym.

<sup>41)</sup> Zgodnie z przyjętymi przez Urząd zasadami, *unbundling* ma pomóc przedsiębiorstwom w uzyskaniu standardów przejrzystości działań, ujednoczyć procedury księgowe, uzyskać monitorowanie kosztów usług, zapewnić właściwą promocję konkurencji i efektywności energetycznej.

<sup>42)</sup> Budżet roczny UREEiG na 2002 r. wyniósł 18 mln EUR.

<sup>43)</sup> Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Urzędu, żaden z pracowników nie może mieć pośrednich lub bezpośrednich związków z firmami, które podlegają regulacji.

<sup>44)</sup> Decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell' art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

składania zapytań, technicznych inspekcji, konsultacji i przesłuchań oraz warunków zakończenia procedur i adaptacji przepisów.

Bardzo ważnym elementem w działaniach UREiG jest zasada przejrzystości działań. W ramach tego procesu podejmowane są otwarte konsultacje między przedsiębiorstwami energetycznymi a przedstawicielami zainteresowanych stron (konsumenci energii, stowarzyszenia handlowe) w celu wspólnej oceny omawianych dokumentów, wypracowania kompromisów itp. Prezes UREiG zobowiązany jest do publikowania swoich decyzji w wydawanym przez Urząd biuletynie. Decyzje regulatora upowszechniane są również w oficjalnym monitorze rządowym<sup>45)</sup> oraz na stronach internetowych Urzędu<sup>46)</sup>.

Przedsiębiorstwa energetyczne mogą składać odwołania od decyzji wydanych przez UREiG do Regionalnych Sądów Administracyjnych dla regionu Lombardii. Natomiast apelacje od decyzji sądów regionalnych kierowane są do Rady Stanu. Funkcje ustawodawcze i kontrolne spełnia parlament, który – co wynika ze specyfiki tej instytucji – jest także areną merytorycznych dyskusji i konsultacji. Prezes UREiG corocznie składa Parlamentowi oraz Premierowi sprawozdanie ze swojej działalności, formułuje również swoje opinie i komentarze odnośnie propozycji legislacyjnych.

Podobne funkcje koordynacyjne wypełnia Komisja Europejska, która z racji autorstwa dyrektyw liberalizujących rynek energii elektrycznej i gazu ma praktycznie bezpośredni wpływ na kształtowanie się systemu regulacji. Odbywające się w ramach Forum Florenckiego i Madryckiego oraz CEER-UE bilateralne spotkania, pozwalają na stały monitoring postępu prac implementacyjnych – jakże ważną wymianę informacji – a co za tym idzie kontynuację dyskusji na temat przyszłości reform sektorów energii elektrycznej i gazu.

Reforma systemu taryfowego energii elektrycznej została zapoczątkowana w 1997 r. wraz wejściem w życie ustawy nr 481/95. Po pierwsze, UREiG uzyskało uprawnienia w zakresie kształtowania i kontroli taryf, a po drugie, podjęto decyzję o implementacji mechanizmu pozwalającego na identyfikację kosztów wytwarzania energii<sup>47)</sup>, który zastąpił metodę przenoszenia kosztów wykorzystywaną od 1961 r.<sup>48)</sup> Proces reform został zakończony w 2001 r., a wynikiem tego było zdefiniowanie taryf dla odbiorców końcowych w oparciu o mechanizm pułapu cenowego (ang. *price cap*). Wprowadzenie tego mechanizmu pozwoliło przedsiębiorstwom na ustalanie indywidualnych taryf dla konsumentów energii zgodnie z ich właściwościami i oczekiwaniami oraz wyodrębnienie tzw. „regionalnego systemu wyrównawczego”, który został stworzony dla zniwelowania różnic w dystrybucji i sprzedaży energii między różnymi częściami kraju.

W tym samym czasie UREiG zaangażowany był również w reformę taryf dla gazu ziemnego. Zapoczątkowane w 1999 r. zmiany polegały przede wszystkim na powiązaniu cen ze światowymi cenami ropy naftowej<sup>49)</sup>. Kolejne przekształcenia dotyczyły harmonogramu otwarcia rynku gazowego co było odpowiedzią na zapisy dyrektywy gazowej<sup>50)</sup>. Ostatnim elementem procesu reform, zakończonego wiosną 2001 r., było zdefiniowanie tzw. taryf transportowych.

Schemat systemu regulacyjnego wyraźnie pokazuje, iż włoski regulator stanowi swoiste centrum systemu regulacyjnego. Jego działania wyróżniają się wysokim stopniem niezależności w relacjach z innymi organami administracyjnymi. Posiada bardzo silne narzędzia regula-

<sup>45</sup> Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

<sup>46</sup> Adres oficjalnej strony internetowej UREiG: [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it).

<sup>47</sup> Decreto Legislativo 16 marzo 1999, n. 79 Gazzetta Ufficiale 31.03.1999. Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

<sup>48</sup> Taryfy dla energii elektrycznej dla gospodarstw domowych były jednolite na terenie całego kraju. W sektorze przemysłowym na szeroką skalę występowało subsydiowanie skrośne. Średnie i małe przedsiębiorstwa subsydiowały największych odbiorców.

<sup>49</sup> Pierwotnie ceny gazu powiązane były z krajowymi cenami oleju opałowego.

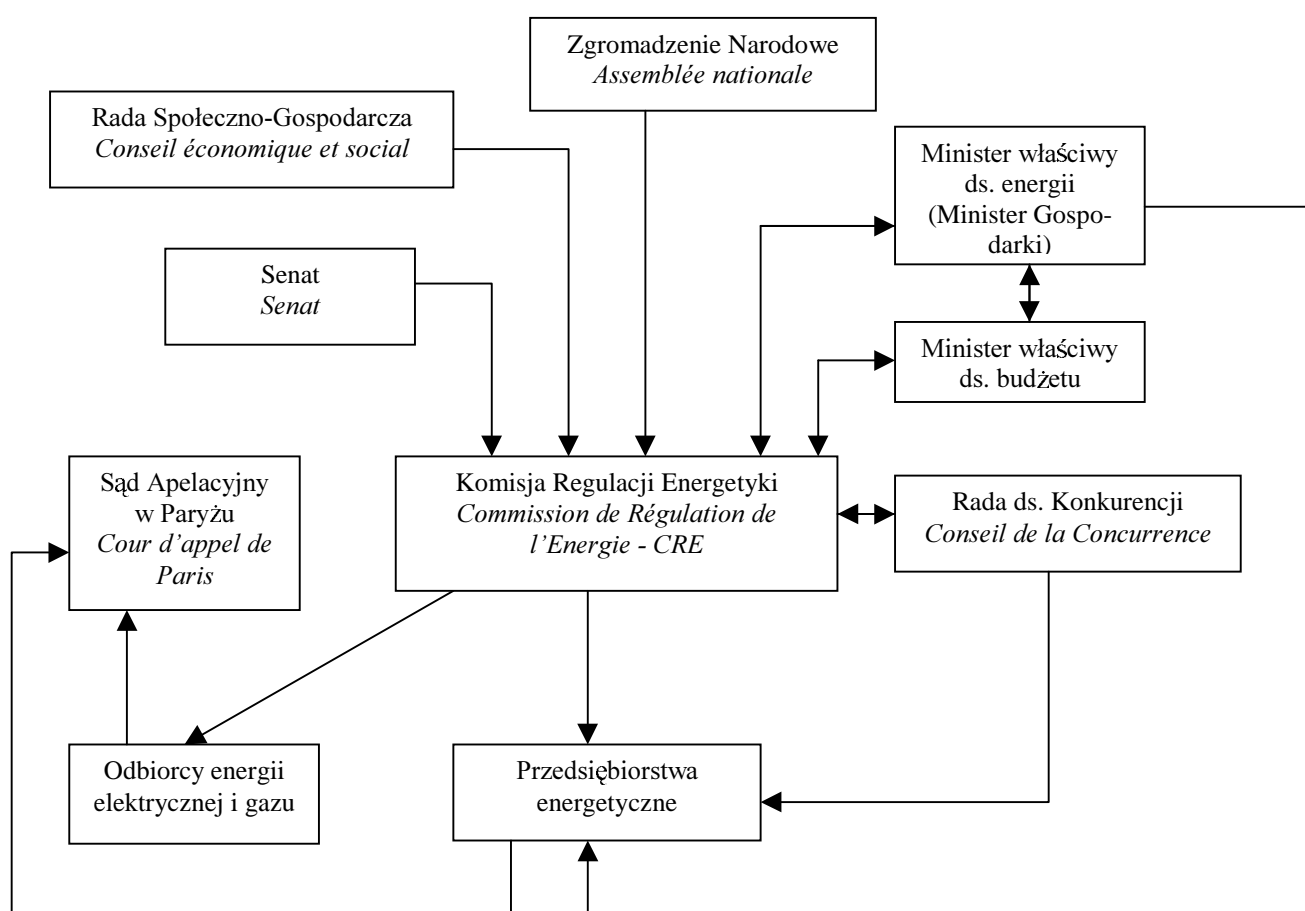
<sup>50</sup> Decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, per il gas naturale.

cyjne, takie jak możliwość nakładania znaczących kar finansowych<sup>51)</sup>, czasowe zawieszenie działalności produkcyjnej przedsiębiorstwa czy też żądanie wypłaty odszkodowań dla konsumentów energii. Jest kreatorem rynku oraz arbitrem w sporach.

## Francja

Odpowiedzialność za funkcjonowanie rynku energii elektrycznej i gazu oraz gazu płynnego (*liquefied natural gas – LNG*) we Francji została podzielona pomiędzy Ministra Gospodarki a Komisję Regulacji Energetyki (fr. *Commission de Régulation de l’Energie – CRE*). Podział kompetencji pomiędzy CRE a ministra wymusza ścisłą współpracę pomiędzy tymi organami. Dodatkowo, jak wynika z przedstawionego poniżej rysunku, w procesie regulacji udział bierze Rada ds. Konkurencji (fr. *Conseil de la Concurrence*), jednak jej rola jest bardzo ograniczona.

Rysunek 4.11. Schemat systemu regulacyjnego we Francji



Źródło: opracowanie własne DIEiSP URE.

CRE jest niezależnym organem administracji, utworzonym na mocy ustawy nr 2000 – 108 z 10 lutego 2000 r. w sprawie modernizacji i rozwoju oraz publicznych usług elektroenergetyki<sup>52)</sup>. Organ ten początkowo nosił nazwę Komisji Regulacji Elektroenergetyki (fr. *Commission de Régulation de l’Electricité*), ale na mocy ustawy nr 2003 – 8 z 3 stycznia 2003 r. w sprawie rynków gazu, elektroenergetycznego oraz publicznych usług energetycz-

<sup>51</sup> Maksymalna wysokość kary wynosi 154 937 EUR.

<sup>52</sup> Loi relative a la modernisation et au développement du service public de l’électricité – Journal Officiel 10.02.2000, 2000 – 108.

nych<sup>53</sup>), zmieniono ją na Komisję Regulacji Energetyki oraz rozszerzono jej uprawnienia na rynek gazu w związku z transponowaniem Dyrektywy Gazowej 98/30/WE.

CRE jest organem kolegialnym składającym się z 7 członków. Przewodniczący oraz jeden z członków powoływany jest dekretem, po dwóch członków mianuje przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i przewodniczący Senatu, jednego powołuje przewodniczący Rady Społeczno-Gospodarczej. Członkowie CRE są niezależni, nie mogą przyjmować żadnych instrukcji od rządu lub innych podmiotów.

CRE koordynuje działania związane z polityką energetyczną rządu, zobowiązaniami publicznymi oraz funkcjonowaniem rynku i dostępem do sieci. Kompetencje i uprawnienia CRE można podzielić na następujące grupy:

1. Podejmowanie decyzji – uprawnienie to odnosi się w zasadzie do zarządzania systemami przesyłowym i dystrybucyjnym poprzez:
  - zatwierdzanie rocznego planu inwestycyjnego operatora systemu przesyłowego,
  - ustalanie zasad księgowania (*unbundling*) dla podmiotów prowadzących więcej niż jeden rodzaj działalności związanej z zaopatrzeniem odbiorców w energię elektryczną,
  - wyznaczanie podmiotów odpowiedzialnych za weryfikowanie księgowości związanej z wydawaniem publicznych pieniędzy na publiczne usługi,
  - notyfikacje kontraktów oraz protokołów dostępu do sieci,
  - ustalanie zasad dostępu do sieci,
  - zatwierdzanie odmowy podpisania umowy w sprawie świadczenia usług przesyłowych przez operatora systemu przesyłowego (gaz) i dystrybucyjnego (gaz), lub umowy w sprawie wykorzystania instalacji do LNG.
2. Uprawnienia w zakresie zgłaszania propozycji (decyzje w sprawach dotyczących propozycji podejmowane są zwykle przez rząd) obejmujących:
  - wysokość opłat za dostęp do sieci,
  - zakres i wysokość opłat związanych ze wspieraniem funduszu zobowiązań publicznych i produkcji,
  - wysokość kar związanych z niedotrzymaniem standardów jakościowych obsługi odbiorców i bezpieczeństwa.
3. Uprawnienia wykonywane wspólnie z ministrem właściwym ds. energetyki (obecnie Ministrem Gospodarki).  
Minister właściwy ds. energetyki podejmuje decyzję w sprawie ogłoszenia przetargu na budowę nowych mocy wytwórczych, następnie CRE odpowiada za przygotowanie i dystrybucję specyfikacji, zebranie ofert oraz przygotowanie opinii o każdej z nich. Na tej podstawie minister podejmuje decyzję co do oferty, która będzie realizowana.
4. Rozstrzyganie sporów na wniosek stron związanych z dostępem do sieci gazowych i elektroenergetycznych oraz instalacji LNG.  
Spór rozstrzygany jest na wniosek zainteresowanych stron. Po zakończeniu postępowania i wydaniu decyzji stronom przysługuje odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Paryżu.
5. Nakładanie kar.  
CRE posiada kompetencje do nałożenia kary w przypadku naruszenia zasad wynikających z prawa, decyzji administracyjnych lub zasad ustalonych przez CRE a związanych z dostępem i wykorzystywaniem sieci, dostawą energii i zasadami prowadzenia księgowości. CRE może nałożyć sankcje polegające na zakazie dostępu do sieci publicznych (maksimum przez rok) lub grzywnę do wysokości 3% przychodów (w przypadku recydywy kara może wynieść maksymalnie 5%).  
Od decyzji CRE nakładającej karę przysługuje odwołanie do Rady Państwa.
6. Monitorowanie rynku – odbywa się poprzez przyznanie CRE uprawnień do

---

<sup>53</sup> Loi relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie – Journal Officiel 4.01.2003, 2003 – 8.

- kontroli stosowania przez przedsiębiorstwa przepisów dotyczących subsydiowania skróśnego, unbundlingu, dyskryminacji i naruszania zasad konkurencji (te uprawnienia wykonywane są we współpracy z Radą ds. Konkurencji (fr. *Conseil de la Concurrence*),
  - udostępniania rocznego budżetu operatora systemu przesyłowego na żądanie każdego podmiotu,
  - wglądu we wszelkie dokumenty będące w posiadaniu podmiotów zajmujących się zaopatrzeniem w energię elektryczną, gaz oraz LNG.
7. Uprawnienia doradcze:
- opiniowanie kandydatur operatorów systemu przesyłowego (CRE wskazuje jednego z 3 kandydatów przedstawionych rządowi przez Electricité de France),
  - opiniowanie instrukcji działania operatora systemu przesyłowego, która następnie jest ustalana przez rząd w formie dekretu,
  - opiniowanie planu rozwoju sieci przesyłowych elektroenergetycznych i gazowych oraz instalacji LNG,
  - przygotowywanie programów związanych z konsumpcją energii elektrycznej i gazu,
  - opiniowanie projektów odmownych decyzji właściwych organów administracji, odpowiedzialnych za wydawanie pozwoleń na budowę prywatnych sieci,
  - przedstawianie propozycji opłat za korzystanie z sieci, które następnie są zatwierdzane przez ministra właściwego ds. energii,
  - przygotowywanie opinii dla ministrów właściwych ds. budżetu oraz energii nt. wielkości opłat ponoszonych przez producentów i importerów za utrzymanie sieci,
  - opiniowanie wysokości pomocy socjalnej, mającej na celu zagwarantowanie dostawy energii i gazu dla osób będących w trudnej sytuacji (przesłanki, które muszą być spełnione aby otrzymać taką pomoc określone są przez prawo),
  - opiniowanie wysokości opłat, jakie będzie stosowało Electricité de France w stosunku do producentów, którzy wystąpią o dostawę energii w sytuacji, gdy ich produkcja własna zostanie z jakichś względów przerwana.

Pomimo, iż CRE pełni głównie funkcje doradcze, a samodzielne podejmowanie decyzji przez regulatora obejmuje niewielki fragment funkcjonowania rynku, to jednak waga tych decyzji powoduje, że CRE ma bardzo silny wpływ na funkcjonowanie rynku energetycznego we Francji.

#### 4.2. Matryca porównawcza systemów regulacji energetyki

Zadania regulacyjne, do których najczęściej należą:

- rozdzielenie działalności wytwórczej, przesyłowej i obrotu (*unbundling*),
  - weryfikacja taryf, określanie warunków dostępu do sieci oraz zasad działania systemu,
  - rozstrzyganie sporów,
  - udzielanie koncesji na prowadzenie działalności w zakresie wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej oraz wydawania pozwoleń na budowę nowych mocy wytwórczych i budowę sieci przesyłowych,
  - określanie standardów jakości dostaw,
  - monitorowanie rynku energii,
  - prowadzenie działalności doradczej wobec rządu,
- rzadko znajdują się w pełni w zakresie kompetencji regulatora. Przykładem zdecydowanego podejścia i przypisania bardzo szerokiej kompetencji jednej instytucji jest Wielka Brytania. W pozostałych przypadkach, w zależności chociażby od zasad regulacji i obecnej struktury instytucjonalnej, następuje podział uprawnień do stosowania różnego rodzaju form oddziały-

wania na przedsiębiorstwa energetyczne pomiędzy regulatora i ministra. Zazwyczaj zagadnienia odnoszące się do oceny zasadności cen i taryf, warunków dostępu do sieci oraz kwestie rozstrzygnięcia sporów, znajdują się w gestii organów regulacyjnych. Są one upoważnione do wydawania ostatecznych decyzji, od których przysługuje odwołanie do sądów administracyjnych, specjalnie powołanych do tego celu organów lub do ministra. W pozostałych przypadkach często stosuje się rozwiązania z udziałem ministra i pozostawieniem mu szerokich uprawnień oraz prawa podejmowania niezależnych decyzji.

Biorąc pod uwagę różne możliwe rozwiązania, można spróbować sklasyfikować instytucje, którym nadaje się podstawowe w państwie kompetencje regulacyjne wobec energetyki<sup>54</sup>):

- funkcję regulatora pełni minister – taka sytuacja istnieje np. w Niemczech<sup>55</sup>), gdzie w jako jedynym kraju UE nie wyodrębniono dotąd instytucji regulatora; stosowany jest tu negocjowany przez strony dostęp do sieci, a koncesje i pozwolenia wydają władze lokalne,
- agencje ministerialne (np. Norwegia, Szwecja, Finlandia) – organ regulacyjny tego rodzaju często posiada szerokie kompetencje i prawo podejmowania niezależnych decyzji, jednakże formalnie stanowi on część ministerstwa lub agencji i podlega ministrowi; na czele tego rodzaju organu stoi zazwyczaj jedna osoba (dyrektor departamentu/dyrektor generalny/prezes) powoływana bezterminowo zazwyczaj przez ministra, co oznacza możliwość jej odwołania w dowolnym momencie,
- agencje niezależne (np. Wielka Brytania, Włochy, Dania) – odpowiadają one zazwyczaj za kontrolę cen i warunki dostępu do sieci oraz za ochronę odbiorcy; często są zobowiązane zajmować się dodatkowymi kwestiami jak jakość świadczonych usług oraz sprawami o szerszym wydźwięku, np. promocja efektywności energetycznej czy też, wspomniana wcześniej, konkurencja i zagadnienia ochrony środowiska; są uprawnione do podejmowania samodzielnych decyzji; w większości przypadków tego rodzaju agencjami kieruje ciało kolegialne, którego członkowie są zazwyczaj mianowani na czas określony bez możliwości ich odwołania przed zakończeniem kadencji; niezależność i ochrona regulatora przed krótkotrwałymi wpływami politycznymi, działającego jednoosobowo, jak również w postaci ciała kolegialnego może być wzmocniona zapisami w akcie prawnym o randze ustawy, gdzie podany jest sposób powoływania (przez kogo), czas trwania kadencji, możliwość ponownego wyboru lub jej brak, a nawet wymagania kompetencyjne wobec kandydatów,
- agencje doradcze (np. Hiszpania) – formalnie działają niezależnie od ministra i posiadają, podobnie jak pozostałe rodzaje organów regulacyjnych, własny budżet; celem ich działania jest analiza rynku oraz doradzanie ministrowi – przedstawiają opinie i rekomendacje, na podstawie których to właśnie minister podejmuje decyzje; agencje doradcze mogą nie zgadzać się z tymi decyzjami i oficjalnie przedstawiać własne stanowisko w określonych sprawach, niemniej minister nie ma obowiązku brania ich pod uwagę.

Siłę i skuteczność poszczególnych organów regulacyjnych można rozpatrywać pod względem zakresu kompetencji i podejmowanych decyzji oraz pod względem niezależności od wpływów politycznych i uczestników rynku. Analizując przypisane poszczególnym regulatorom funkcje, można pokusić się o ocenę ich niezależności i zdolności faktycznego oddziaływania na sektor. Istnieje zaledwie kilka instytucji regulacyjnych o dużej autonomii pod względem formalnym, potwierdzonej trybem powoływania regulatora, oraz uprawnieniem go

<sup>54</sup> Podobne wnioski można odnaleźć w pozycjach poświęconych ewolucji i porównaniu organów regulacyjnych w Unii Europejskiej i państwach OECD: *Trends in the Management of Regulation: A Comparison of Energy Regulators in OECD Member Countries*, Carlos Ocana and Energy Diversification Division of the IEA, September 2002 oraz *Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets*, International Energy Agency, 2001.

<sup>55</sup> Rząd niemiecki, po szczycie w Barcelonie w kwietniu 2003 r. ogłosił, że najpóźniej od lipca 2004 r. rynek energii będzie nadzorowany przez organ regulacyjny.



do podejmowania niezależnych decyzji (Wielka Brytania, Włochy, Dania). Za wyjątkiem Danii są to też te kraje, gdzie instytucjom regulacyjnym powierzono szerokie uprawnienia kompetencyjne, wykraczające poza standardowy zakres wykonywanych zadań, polegający na weryfikacji taryf przesyłowych i rozstrzyganiu sporów. Podobnie rozbudowane zakresy kompetencyjne posiadają instytucje regulacyjne w Finlandii, Szwecji i Norwegii, które są przykładem regulatorów o dość dużej realnej sile oddziaływania, pomimo braku tak wyraźnego i jednoznacznego formalnego wyodrębnienia od pozostałych struktur administracji, jak ma to miejsce we wcześniej wymienionych krajach. O faktycznym wpływie na rynek można mówić również w przypadku agencji doradczych, które pośrednio poprzez ministra wpływają na kształt podejmowanych decyzji. O sile ich oddziaływania, którego miarą jest stopień wykorzystania przez ministra opinii i rekomendacji regulatora, w dużej mierze decyduje poziom przeprowadzanych analiz rynku energetycznego, oraz posiadane: baza informacyjna i wsparcie metodologiczne.

Dla uwytklenia zarówno tego, co powtarza się w pełnieniu misji przez regulatorów, jak i dla podkreślenia osobliwości, dokonano zestawienia porównawczego w postaci tzw. matrycy, ułatwiającego zorientowanie się w tej dość skomplikowanej materii.

Analizując systemy regulacyjne energetyki poszczególnych państw członkowskich, zwraca uwagę bogactwo stosowanych rozwiązań w obszarze instytucjonalno-organizacyjnym, w tym kompetencji regulatora. Znacznie mniej różnorodności występuje w zakresie stosowanych narzędzi regulacyjnych. W celu usystematyzowania zaprezentowanych wcześniej informacji, wskazania podobieństw i uwytklenia odmienności, krajowe systemy regulacyjne zostały przedstawione w formie tabelarycznej<sup>56</sup>, nazwaną *matrycą porównawczą systemów regulacji energetyki* (dalej zwaną matrycą). Poszczególne kraje zostały scharakteryzowane zarówno pod względem instytucji biorących udział w procesie regulacji, jak i pod kątem podstawowych zagadnień, z którymi związana jest regulacja rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego. Dla ułatwienia posługiwania się matrycą została ona zamieszczona w „kieszeni” na końcu książki.

Poniżej – jako integralną część matrycy, będącą swoistym przewodnikiem w odczytywaniu zgromadzonych tam licznych informacji – przedstawiono syntetyczne komentarze do wybranych, najważniejszych kwestii składających się na treść regulacji. Jako pierwsza zostanie omówiona sprawa instytucji regulatora energetyki, jej stanowienie, kompetencje i funkcjonowanie. Następnie scharakteryzowane będą narzędzia, w jakie regulator może zostać wyposażony do wypełniania swej misji.

#### **4.2.1. Regulator**

##### **Powolywanie regulatora**

Sposób powolywania regulatora decyduje o jego autonomii. Od strony formalnej można stwierdzić, że im tryb powolywania, długość kadencji, jej ewentualna powtarzalność oraz wymagania zakazujące pracy w regulowanym sektorze bezpośrednio przed i po pełnieniu tej funkcji są wyraźniej zaznaczone w podstawowych aktach prawnych jakimi są ustawy, tym regulator jest bardziej niezależny od rządu i uczestników rynku w podejmowaniu decyzji. Takie umocowanie prawne stanowi o stabilności funkcjonowania regulatora i stworzeniu warunków sprzyjających podejmowaniu długoterminowych decyzji.

Regulator może pełnić swe funkcje indywidualnie bądź w postaci ciała kolegialnego. Analiza systemów regulacyjnych pokazuje, że państwa członkowskie częściej korzystają z

<sup>56</sup> Przy tworzeniu matrycy autorzy częściowo opierali się o strukturę zaproponowaną w: *Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets*, OECD/IEA 2001.

drugiej możliwości. W większości przypadków regulator funkcjonuje w postaci rady bądź komitetu składającego się z przewodniczącego oraz członków. Najczęściej całkowita liczba członków ciała kolegialnego w poszczególnych krajach, ze względu na ułatwienie w procesie podejmowania decyzji, jest nieparzysta i waha się od 3 do 11.

Zróżnicowane są także sposoby powoływania osób pełniących funkcje regulatora, które w zależności od kraju mogą być mianowane przez ministra, szefa rządu lub państwa (często na wniosek ministra). W proces może być włączony także parlament, który tak jak to się dzieje we Francji, wybiera część członków ciała kolegialnego pełniącego funkcję regulatora (więcej na temat złożonego procesu powoływania regulatora we Francji zob. rozdział 4.1). Powołanie może być bezterminowe lub może dotyczyć określonego okresu (najczęściej 4-6 lat) z możliwością lub bez ponownego wyboru.

## Budżet i zatrudnienie

Działalność organów regulacyjnych jest finansowana z dwóch podstawowych źródeł: opłat ponoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne oraz budżetów centralnych państw członkowskich. Zmienna jest natomiast proporcja pomiędzy tymi składnikami, wahająca się od całkowitego pokrycia kosztów funkcjonowania regulatora przez budżet centralny (Francja<sup>57</sup>) do finansowania w pełni działalności z opłat ponoszonych przez podlegające regulacji przedsiębiorstwa (Wielka Brytania, Austria, Hiszpania, Portugalia).

Zarówno wielkość budżetu, jak i zatrudnienie są bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich. Jest to uzależnione przede wszystkim od zakresu zadań wykonywanych przez organ regulacyjny. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w większości przypadków są to instytucje nowe, które prawdopodobnie będą się rozwijać. Tabela 4.2 przedstawia informacje pozwalające prześledzić różnice pomiędzy skalą obowiązków a wysokością rozporządzalnych budżetów<sup>58</sup> poszczególnych instytucji regulacyjnych. Należy zauważyć, że tabela obejmuje podstawowe instrumenty regulacji rynku (taryfy, rozstrzyganie sporów, koncesje) i nie wyczerpuje zakresu kompetencji przyznanego poszczególnym instytucjom regulacyjnym. Przyznanie regulatorowi szerokiego zakresu kompetencji i dużej niezależności znajduje swoje odzwierciedlenie w wysokości przyznanego budżetu.

Tabela 4.2. Zakres kompetencji oraz środki jakimi dysponują unijne instytucje regulacji energetyki

Kraj	Taryfy	Warunki dostępu do sieci	Rozstrzyganie sporów	Koncesje	Liczba zatrud.	Budżet za 2002 r. (mln €)	Zmiana budżetu 2002 do 2001 r. (mln €)
Austria	Ex-ante	R(elektr.) /R(gaz)	R/R	H/H	45	9	+2,0
Belgia	Ex-ante	R/R	R/R	M/M	68	15	+5,5
Dania	Ex-post	R/R	R/R	M/M	30	3	+0,5
Finlandia	Ex-post	R/R	R/R	H/R	15	1	–

<sup>57</sup> *Trends in the Management of Regulation: A Comparison of Energy Regulators in OECD Member Countries*, Carlos Ocana and Energy Diversification Division of the IEA, September 2002.

<sup>58</sup> Zauważyć należy, że Prezes URE w odróżnieniu od większości regulatorów w UE, poza podobnymi sprawami dotyczącymi głównie taryfowania usług sieciowych w elektroenergetyce i gazownictwie, działa w obszarach:  
– ciepłownictwa, gdzie odpowiedzialny jest za koncesjonowanie, taryfowanie i rozstrzyganie sporów,  
– elektroenergetyki i gazownictwa w zakresie koncesjonowania działalności przedsiębiorstw energetycznych; w innych państwach kompetencje te są przypisane szczeblowi ministerialnemu, bądź regionalnemu oraz w zakresie uzgadniania projektów planów rozwoju przedsiębiorstw sieciowych,  
– paliw w zakresie kontrolowania stanu zapasów.

Francja	Ex-ante	M/b.r.	R/b.r.	M/b.d.	80	9	–
Niemcy	b.r.	N/N	K/K	M i WL/M	b.r.	b.r.	–
Grecja	Ex-ante	M/b.r.	R/b.r.	M/M	43	4	+0,5
Irlandia	Ex-ante	R/R	R/R	R/M	31	6	+1,0
Włochy	Ex-ante	R/R	R/R	M/M	86	18	–
Luksemburg	Ex-ante	M i R	R/R	M/M	2	–	–
Holandia	Ex-ante	R/H	K/K	M/M	55	6	+2,0
Portugalia	Ex-ante	R/b.r.	R/b.r.	M/M	52	7	+2,5
Hiszpania	Ex-ante	M/M	R/R	M/M	153	19	+2,2
Szwecja	Ex-post	R/R	R/R	H/M	33	3	–
Wielka Brytania	Ex-ante	R/R	R/R	R/R	330	58	-45,0
Polska*	Ex-ante	R/R	R/R	R/R	258	7,3	-1,2

\* Ze złotych przeliczono wg średniego kursu EUR podanego przez NBP w tabeli kursów nr 33/A/NBP/2003 z 17.02.2003 r.

R – odpowiedzialny regulator, M – odpowiedzialny minister, K – odpowiedzialny Urząd Antymonopolowy, N – nie regulowany, WL – odpowiedzialne władze lokalne, H – hybrydowy, b.r. – brak regulatora, b.d. – brak danych.

Źródło: *Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market*, European Commission, Brussels 2002, *First benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market*, European Commission, Brussels 2002 oraz dane własne URE.

Analiza danych z matrycy, czy też z tabeli 4.2 wskazuje, że wszystkie państwa członkowskie, za wyjątkiem Niemiec, ustanowiły odrębne budżety dla instytucji regulacyjnych. Nienaruszalne podstawy finansowe, obok trybu powoływania, decydują o autonomii regulatora i stanowią jedną z łatwiej weryfikowanych cech systemów regulacji, potwierdzających jego niezależność. Zależność pomiędzy zakresem kompetencji, niezależnością regulatora a wysokością budżetu, widoczna jest najlepiej na przykładzie regulatora brytyjskiego, który posiada bardzo silną pozycję w stosunku do regulowanych podmiotów, dużą niezależność w stosunku do rządu, oraz największy budżet.

#### 4.2.2. Koncesje i pozwolenia

Koncesja jest instrumentem pozwalającym z jednej strony na prowadzenie rejestru podmiotów prowadzących określoną działalność, z drugiej zaś ich kontrolowaniu. Koncesja oznacza, że dane przedsiębiorstwo energetyczne uzyskuje prawo prowadzenia działalności gospodarczej, przy jednoczesnym ograniczeniu jego niezależności w wyniku obowiązku spełnienia warunków koncesji<sup>59</sup>).

Przyjęte rozwiązania – w systemach regulacyjnych państw członkowskich – w udzielaniu koncesji na wytwarzanie, przesył i dystrybucję oraz, jak ma to miejsce w niektórych krajach, wydawaniu pozwoleń na budowę nowych mocy wytwórczych lub sieci przesyłowych, są dość zróżnicowane. Najczęściej spotykamy się z dwoma sposobami rozwiązania tego zagadnienia. W części krajów, tak jak we Francji, Włoszech, Danii, Hiszpanii i Portugalii, prawo wydawania pozwoleń i udzielania koncesji w pełni pozostało w gestii ministrów odpowiadających za sektor energetyczny. Natomiast w pozostałych krajach uprawnienia zostały podzielone pomiędzy ministra i organ regulacyjny. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku ostatniego ze wspomnianych rozwiązań, w gestii ministrów pozostaje często prawo do podejmowania decyzji w sprawach o nadrzędnym znaczeniu dla polityki energetycznej państwa. Ministrowie bowiem mogą decydować o udzieleniu koncesji na eksport i import energii elektrycznej oraz o wydaniu pozwoleń na budowę linii przesyłowych transgranicznych i budowę nowych mocy

<sup>59</sup>A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, B. Zaleski, *Regulacja energetyki w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa-Toruń 2001.

wytwórczych, zwykle powyżej pewnej wielkości mocy zainstalowanej. Odrębnością charakteryzują się rozwiązania przyjęte w Austrii i Niemczech, gdzie głównie ze względu na organizację państwa, koncesji udzielają władze landowe.

Warto podkreślić wprowadzenie przez dyrektywę elektroenergetyczną zasad konkurencji w zakresie budowy nowych mocy wytwórczych. Państwa członkowskie mają do wyboru dwie procedury<sup>60</sup>: autoryzacji i przetargową. Za wyjątkiem Portugalii, państwa członkowskie wprowadziły do swoich ustawodawstw procedurę autoryzacji. Portugalia wybrała system hybrydowy – w stosunku do budowy nowych mocy wytwórczych przeznaczonych dla odbiorców uprawnionych stosowana jest procedura autoryzacji, w przypadku mocy wytwórczych budowanych na potrzeby pozostałych odbiorców stosowana jest procedura przetargowa.

Istnieje możliwość wykorzystania procedury przetargowej nawet w sytuacji, gdy dane państwo członkowskie wybrało procedurę autoryzacji. Wyjątkowo można wykorzystać procedurę przetargową dla celów długookresowego planowania, w przypadku gdy moce wytwórcze nie są budowane w wyniku procedury autoryzacji<sup>61</sup>.

### 4.2.3. Taryfowanie

#### Taryfy dla energii elektrycznej

Taryfy przesyłowe i dystrybucyjne są stosowane we wszystkich państwach członkowskich (z wyjątkiem Niemiec), uwzględnionych w matrycy. Podlegają zatwierdzeniu przez organy regulacyjne.

Zróznicowanie systemów taryfikacyjnych jest stosunkowo duże. Istotnym w tym względzie elementem jest *sposób zatwierdzania taryfy: ex-ante*<sup>62</sup> i *ex-post*<sup>63</sup>. Pierwszy sposób funkcjonuje w Austrii, Belgii, Francji, Grecji, Irlandii, Hiszpanii, Holandii, Portugalii, Włoszech i Wielkiej Brytanii. Natomiast formuła *ex-post* została wybrana przez Danię, Finlandię i Szwecję. W Niemczech ze względu na obowiązujący negocjowany dostęp do systemu nie ma zatwierdzania taryfy przesyłowej. Strony umowy same negocjują wysokość opłaty za usługę przesyłową.

Sposób zatwierdzania taryfy nie wpływa bezpośrednio na charakter stosowania. Świadczy natomiast o odrębności rozwiązań w funkcjonowaniu każdego z rynków a w konsekwencji i o pewnych odmiennościach sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa energetycznego.

Dyrektywa w sprawie wspólnych zasad rynku energii elektrycznej nie określiła szczegółowych *zasad kształtowania i kalkulacji taryf*, dlatego też stopień ich zróznicowania jest znaczny<sup>64</sup>.

Zasadniczo we wszystkich państwach taryfy przesyłowe kalkulowane są na podstawie kosztów tzw. infrastruktury sieciowej, kosztów zarządzania systemem oraz kosztów usług dodatkowych. Koszty strat oraz zarządzania obciążeniami systemu – pomimo, iż oficjalnie tylko w kilku krajach są bezpośrednio w kalkulowane w taryfy przesyłowe – pokrywane są

<sup>60</sup> Zob. omówienie dyrektywy.

<sup>61</sup> Z możliwości takiej skorzystała Francja.

<sup>62</sup> W modelu tym regulator nadzoruje cały proces tworzenia taryfy i kształtowania warunków dostępu do sieci, zachowując kontrolę nad obrotem i dochodami czerpanymi przez przedsiębiorstwa z tej działalności.

<sup>63</sup> Model *ex-post* polega na zatwierdzaniu taryf przedstawionych przez przedsiębiorstwa regulatorowi, który może posiadać kompetencje do ingerowania w przedstawione taryfy.

<sup>64</sup> Wpływa to na ich wysokość (różne rodzaje przyjmowanych do kalkulacji kosztów), co utrudnia wymianę transgraniczną i stanowi poważną barierę w tworzeniu jednolitego europejskiego rynku energii elektrycznej. Na konieczność harmonizacji taryf wskazywali m.in. uczestnicy IX Europejskiego Forum Regulacji Energetyki (European Electricity Regulatory Forum). Więcej na ten temat w artykule M. Dudy, *Aktualne problemy rozwoju jednolitego rynku konkurencyjnego energii elektrycznej w Europie*, Biuletyn URE nr 1/2003.

przez odbiorców poprzez różne mechanizmy i opłaty dodatkowe lub bezpośrednio doliczane są do kosztów energii.

Część państw stosuje, zamiast opłaty za usługi przesyłowe, opłatę tzw. wejścia, czyli opłatę za wprowadzenie energii do sieci. Może ona być pokrywana zarówno przez wytwórcę energii elektrycznej jak i przez odbiorcę.

Dodatkowo w kosztach, na podstawie których kalkulowane są taryfy przesyłowe, znajdują się koszty promowania źródeł odnawialnych lub też część kosztów osieroconych (ang. *stranded costs*).

Taryfy przesyłowe stosowane są nie tylko w stosunku do odbiorców energii elektrycznej, ale również w stosunku do producentów. Nie wszystkie bowiem koszty uwzględniane w taryfach przesyłowych, jak przedstawia to tabela 4.3, pokrywane są przez odbiorców energii elektrycznej. W niektórych państwach część opłat pokrywana jest przez producentów energii. Opłaty te uzależnione są m.in. od kosztów wejścia energii danego producenta do systemu i jej wyjścia (Szwecja), istnienia specjalnych stref przesyłowych i położenia/umiejszczenia w nich producenta (Anglia). Obliczane mogą być również w stosunku do kosztów utrzymania systemu przesyłowego (Austria) lub też mogą być kalkulowane w oparciu o koszty strat energii, jakie powstają podczas przesyłu (Włochy). Belgia, Francja, Niemcy, Portugalia oraz Hiszpania nie stosują żadnych opłat wobec wytwórców energii elektrycznej. Dodatkowo w Wielkiej Brytanii opłata za przesył uzależniona jest od strefy, do jakiej ma być przesłana energia. Dania i Finlandia uzależniają wysokość opłaty od ilości energii elektrycznej, która ma być przesłana.

Tabela 4.3. Udział komponentów taryfy w opłacie końcowej (bez opłat związanych z regulacją) w procentach

Kraj	Opłaty stałe wytwórców	Opłata za energię (płacona przez wytwórcę)	Opłata za moc (płacona przez wytwórcę)	Opłaty stałe ponoszone przez odbiorców	Opłata za energię (ponoszona przez odbiorcę)	Opłata za moc (ponoszona przez odbiorcę)
Austria	–	–	–	–	63,9	27,1
Belgia	–	–	–	0,2	32,0	67,8
Dania zachód	–	20,7	–	–	79,3	–
Dania wschód	–	–	–	–	100,0	–
Finlandia	–	6,5	–	–	93,5	–
Francja	–	–	–	0,2	46,4	53,5
Hiszpania	–	–	–	–	71,6	28,4
Holandia	2,1	21,1	–	2,1	44,1	30,6
Irlandia	–	1,9	17,0	–	47,2	33,9
Niemcy	–	–	–	–	19,2	80,8
Portugalia	–	–	–	–	40,9	59,1
Szwecja	–	14,9	21,3	–	40,7	23,2
Anglia & Walia	–	8,6	20,1	–	17,6	53,7
Włochy	–	12,8	–	1,2	61,0	25,0

Źródło: *Benchmark of Electricity Transmission Tariffs*, prepared for DG TREN/European Commission, Madrid 2002.

Dodatkowo na zróżnicowanie poszczególnych taryf składa się m.in.:

- zróżnicowanie w zależności od okresu, w jakim energia jest przesyłana (godzinowe, dzienne, sezonowe),
- odległość na jaką energia jest przesyłana (stawki węzłowe, strefowe).

Zróźnicowanie taryf ze względu na czas, w jakim odbywa się przesył przedstawia poniższa tabela.

Tabela 4.4. Zróźnicowanie czasowe w taryfach przesyłowych

Kraj	Energia	Przesył	Uwagi
Austria	+		Stosowane tylko w Vorarlberg będącego pod kontrolą niemieckiego EnBW
Belgia			Brak zróźnicowania ze względu na czas
Dania	+		Trzy różne okresy: niskiego, wysokiego i szczytowego obciążenia
Finlandia	+		Zróźnicowanie stosowane jedynie do tej części taryfy, która opiera się na energii elektrycznej i dotyczy dni roboczych w sezonie zimowym
Francja	+	+	Zróźnicowanie pomiędzy zimowymi dniami roboczymi, zimowymi weekendami i nocami oraz letnimi dniami roboczymi, letnimi weekendami i nocami
Hiszpania	+	+	Sześć różnych okresów
Holandia		+	Istnieje możliwość zakontraktowania różnej mocy w każdym miesiącu; zakontraktowana ilość jest brana pod uwagę przy kalkulowaniu taryfy
Irlandia	+	+	
Niemcy			Brak rozróźnienia
Portugalia		+	Zima – 5 szczytowych godzin w dniu roboczym, lato – 3 godziny szczytowe
Szwecja	+	+	Zróźnicowanie ustanowione pomiędzy wysokim obciążeniem (zima) w dniach roboczych i wysokim obciążeniem w pozostałych godzinach, a niskim obciążeniem (lato) w dniach roboczych i niskim obciążeniem w pozostałych godzinach. Nie ma rozróźnienia dla opłaty za moc
Anglia & Walia			Opłata jest proporcjonalna do obciążenia systemu w trzech szczytowych okresach
Włochy	+		Zróźnicowanie pomiędzy szczytem, wysokimi, średnimi i niskimi godzinami, jest naliczane do energii kupowanej w każdym z tych okresów. Istnieje możliwość rezerwowania zróźnicowanej mocy przesyłowej w różnych miesiącach

Źródło: *Benchmark of Electricity Transmission Tariffs*, prepared for DG TREN/European Commission, Madrid 2002.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na zróźnicowanie taryf jest położenie przestrzenne, które występuje w taryfach czterech państw. W Irlandii taryfa uwzględniająca zróźnicowanie geograficzne odnosi się tylko do producenta. We Włoszech strefowe zróźnicowanie stosuje się jedynie do pokrycia kosztów strat i jest także stosowane wyłącznie wobec producenta; opłata jest redukowana w przypadku, gdy dystans pomiędzy wytwórcą a odbiorcą wynosi poniżej 40 km. Zróźnicowanie geograficzne w taryfach przesyłowych na terenie Anglii i Walii stosuje się zarówno do producentów, jak i konsumentów energii elektrycznej.

Państwa członkowskie w różny sposób rozwiązały również kwestie kosztów strat energii, jakie występują podczas jej przesyłania. Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Niemcy i Wielka Brytania koszty strat włączają w koszty na podstawie których kalkulowane są taryfy. Odbiorcy obciążani są nimi na zasadzie „znaczka pocztowego”, czyli niezależnie od odległości na jaką energia została przesłana.

We Włoszech, Irlandii i Portugalii koszty strat pokrywają wytwórcy, przy czym następuje zróźnicowanie wysokości tej opłaty w zależności od odległości<sup>65</sup>.

System zastosowany w Szwecji oparty jest na zasadzie kształtowania cen energii na rynku spot. Cena przesłanej energii jest różna w każdym z węzłów znajdujących się w systemie i

<sup>65</sup> Portugalia nie stosuje tego systemu.

wynika z połączenia giełdowej ceny energii oraz ujednoczonej opłaty za straty, jakie występują pomiędzy danymi węzłami.

Trudności w porównywaniu – a tym samym w przyszłej harmonizacji – taryf energii elektrycznej wynikają również z faktu przyjmowania różnego rodzaju kosztów do kalkulacji danej taryfy. Tabela 4.5 przedstawia rodzaje kosztów uwzględnianych w poszczególnych taryfach. Są to koszty bezpośrednio związane z usługami przesyłowymi.

Tabela 4.5. Koszty przyjmowane do kalkulacji taryf przesyłowych

Kraj	Koszty infrastruktury	Obsługa i utrzymanie	Koszty operacyjne systemu	Koszty zarządu	Straty	Koszty dodatkowych usług <sup>*)</sup>	Zarządzanie obciążeniami systemu	Inne koszty
Austria	+	+	+	+	+	+		
Belgia	b.d.							
Dania	+	+	+	+	+	+	+	+
Finlandia	+	+	+	+	+	+	+	
Francja	+	+	+	+	+	+	+	+ <sup>66)</sup>
Hiszpania	+	+	+	+				+ <sup>67)</sup>
Holandia	+	+	+	+	+	+	+	+ <sup>68)</sup>
Irlandia	+	+	+	+	+	+	+	
Niemcy	+	+	+	+	+	+	+	+
Portugalia	+	+		+		+		+
Szwecja	+	+	+	+	+	+	+	+
Anglia & Walia	+	+	BSUOS <sup>69)</sup>	+	BSUOS	BSUOS	BSUOS	
Włochy	+	+	+	+		+	+	+

<sup>\*)</sup> W usługi dodatkowe systemu wchodzi zarządzanie rezerwami, kontrola napięcia, pomiary, czy też np. wykorzystanie międzynarodowych połączeń (Finlandia).

Źródło: *Benchmark of Electricity Transmission Tariffs*, prepared for DG TREN/European Commission, Madrid 2002.

W części państw członkowskich **koszty usług dodatkowych** ponoszą odbiorcy w opłacie za energię; nie są one bezpośrednio ujęte w taryfach przesyłowych. Mechanizm ten stosowany jest np. przez Hiszpanię. Natomiast Francja, Portugalia i Szwecja włączają koszty usług bezpośrednio w taryfy przesyłowe. W większości przypadków nie jest jasne, w jaki sposób określane są ww. koszty. W niektórych krajach kalkulowane są przy wykorzystaniu mechanizmów rynkowych (cena ustalana jest przez dostawcę w oparciu o wartość usługi na rynku)<sup>70)</sup>. Portugalia stosuje odrębny model, gdzie koszty usług zatwierdzane są przez regulatora.

W przypadku **kosztów związanych z zarządzaniem obciążeniem systemu** również istnieją znaczące różnice między państwami. Portugalia i Włochy nie uwzględniają ich w taryfach przesyłowych. Przeciwnie postępują Francja, Niemcy i Holandia – koszty te przyjmowane są do kalkulacji taryf i ponoszone są w konsekwencji przez odbiorców. W przypadku Anglii i Hiszpanii koszty zarządzania obciążeniami systemu zaliczane są do kosztów usług<sup>71)</sup>.

<sup>66)</sup> Część kosztów przyłączenia przeniesiona jest na operatora systemu przesyłowego.

<sup>67)</sup> Koszty dywersyfikacji i bezpieczeństwa dostaw, inne stałe koszty (właściwe jedynie dla Hiszpanii), koszty popierania odnawialnych źródeł energii.

<sup>68)</sup> Koszty osieroczone wytwórców energii elektrycznej.

<sup>69)</sup> Koszty uwzględnione w opłacie Balance Service Use of System.

<sup>70)</sup> Anglia, Szwecja, Hiszpania i niektóre spółki niemieckie.

<sup>71)</sup> Ponoszone są przez odbiorców jako część opłaty za energię, która nie wychodzi w skład taryfy przesyłowej.

Niemcy, Dania, Włochy, Holandia, Portugalia i Hiszpania włączają w taryfy przesyłowe **koszty regulacji**. W przypadku Danii są to koszty usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i wynoszą średnio 3,7 EUR/MWh. Włoscy odbiorcy ponoszą w taryfie przesyłowej część kosztów osieroconych (*stranded costs*), wynoszących ok. 4,36 EUR/MWh. Także holenderska taryfa przesyłowa zawiera w sobie część kosztów osieroconych – tutaj 2,2 EUR/MWh. W Hiszpanii dodatkowe koszty regulacji są rezultatem włączenia do taryfy kosztów osieroconych wytwarzania (*stranded costs of generation*) w postaci tzw. taryfy wejścia dla uprzywilejowanych odbiorców, co stanowi 11,7% wysokości taryfy przesyłowej<sup>72</sup>.

Praktyką, która mogłaby wypaczać kształt taryf przesyłowych, byłoby subsydiowanie poszczególnych grup odbiorców, jednak nie występuje ono w taryfach państw członkowskich UE.

Sprawne funkcjonowanie jednolitego europejskiego rynku energii elektrycznej uzależnione jest od wielu czynników, jednakże różnorodność taryf przesyłowych niewątpliwie w znaczący sposób hamuje jego rozwój. Dlatego sprawą o dużym znaczeniu jest konieczność podjęcia prac nad ujednoczeniem taryf przesyłowych. Wydaje się, że ogromną rolę mogą odegrać w tym procesie prace Europejskiego Forum Regulatorów Energetyki.

## Taryfy w gazownictwie

Przedsiębiorstwa gazowe w Unii Europejskiej podlegają regulacji co do zasad oraz metodologii ustalania opłat taryfowych. Ze względu na sposób kształtowania wysokości przychodów przedsiębiorstw sieciowych wyróżnić można dwa główne systemy ustalania poziomu opłat taryfowych: system oparty na wartości rynkowej świadczonych usług przesyłowych, dla których bazą porównawczą jest cena paliw alternatywnych<sup>73</sup>, lub system, w zakresie którego przedsiębiorstwo zajmujące się przesyłem powinno w ramach swojej działalności pokryć koszty operacyjne oraz osiągnąć ustaloną rynkową stopę zwrotu z zaangażowanych aktywów bez dodatkowych korzyści wynikających z pozycji monopolistycznej<sup>74</sup>.

Większość przedsiębiorstw przesyłowych ustala wysokość taryf przesyłowych w oparciu o rzeczywiste koszty eksploatacji sieci lub w oparciu o koszty odtworzeniowe<sup>75</sup>. W przypadku niemieckiego rynku gazowego, taryfy ustalane są w oparciu o ceny konkurencyjnych paliw, np. oleju opałowego, węgla lub energii elektrycznej. Wysokości opłat, ustalane w formie negocjacji, określone są z uwzględnieniem pozycji konkurencyjnej gazu na tle innych źródeł energii, dodatkowych kosztów zastosowania paliw alternatywnych oraz różnicy wartości kalorycznej alternatywnych źródeł energii.

Zupełnie inny system funkcjonuje na brytyjskim rynku gazowym, gdzie obowiązuje formuła dozwolonych całkowitych przychodów określająca maksymalną wielkość przychodów z tytułu świadczenia usługi przesyłu gazu, jaką może zrealizować przedsiębiorstwo przesyłowe. W ramach tej formuły, opłaty przesyłowe ustalane są w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów operacyjnych oraz kosztów budowy infrastruktury włącznie z założoną stopą zwrotu z zaangażowanego kapitału.

Systemy taryfowe jakie funkcjonują w UE charakteryzują się stosunkowo dużym stopniem różnorodności. Do podstawowych systemów taryf przesyłowych zaliczyć można:

- system stawek jednolitych,
- system stawek dystansowych,
- system stawek strefowych,

<sup>72</sup> Dane na podstawie *Benchmark of Electricity Transmission Tariffs*, prepared for DG TREN/European Commission, Madrid 2002.

<sup>73</sup> Stosowany w Niemczech i Holandii.

<sup>74</sup> Stosowany m.in. w Irlandii, Wielkiej Brytanii i Polsce.

<sup>75</sup> Tzw. *replacement costs*.



- system stawek opartych na modelu entry/exit (wejścia/wyjścia).

**System stawek jednolitych** polega na tym, iż opłaty za przesył gazu ustalane są na jednym poziomie dla wszystkich odbiorców gazu, bez zróżnicowania ze względu na odległość, na jaką przesyłany jest gaz. Taryfy przesyłowe ustalane są na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów operacyjnych eksploatacji sieci oraz kosztów rozwoju sieci, z uwzględnieniem stopy zwrotu z zaangażowanych środków finansowych.

System ten nie w pełni odzwierciedla rzeczywiste koszty związane z przesyłaniem gazu, ponieważ jednolity charakter opłat, bez względu na odległość, powoduje subsydiowanie pomiędzy różnymi grupami odbiorców zlokalizowanymi w różnych odległościach od miejsca wprowadzania gazu do sieci przesyłowej, jak również nie w pełni odzwierciedla koszty świadczonych usług. System ten szczególnie faworyzuje grupy klientów znajdujących się w znacznej odległości od źródeł pozyskiwania gazu.

Z drugiej strony w systemie tym nie występują znaczące, często społecznie nieakceptowane, zróżnicowania wysokości stawek dla poszczególnych odbiorców. Ponadto system ten jest stabilny, prosty w zastosowaniu, umożliwia prognozowanie zmian wysokości opłat oraz promuje wzrost zużycia gazu poprzez zapewnienie odbiorcom transportu gazu po średnich najniższych kosztach.

W **systemie stawek dystansowych** taryfy przesyłowe ustalane są w zależności od odległości, na jaką przesyłany jest gaz. Taryfa kalkulowana jest w oparciu o najkrótszą możliwą odległość pomiędzy miejscem poboru i miejscem odbioru gazu. W rzeczywistości gaz nie musi być transportowany dokładnie tą trasą, jednakże taryfa jest ustalana w taki sposób, aby odzwierciedlała koszty związane z transportem gazu najkrótszą możliwą trasą. W związku z tym odbiorcy gazu znajdujący się najdalej od miejsca jego poboru będą płacić najwyższe opłaty przesyłowe.

Niewątpliwie system ten pozwala na ustalenie opłat przesyłowych w wysokości odzwierciedlającej koszty świadczonych usług oraz racjonalizuje ekonomiczny efekt korzystania z sieci przesyłowej, który polega na pokryciu się najkrótszej trasy przesyłu gazu z faktyczną trasą jego transportu do odbiorcy. Pewną modyfikacją tego systemu jest wprowadzenie ograniczenia odległości, za jaką naliczana jest stawka dystansowa (tzw. *distance cap*). W przypadku zastosowania tego ograniczenia, stawka przesyłowa dla odbiorcy położonego daleko od źródła poboru gazu jest ograniczona do z góry określonej odległości<sup>76</sup>.

Stosowanie stawek dystansowych może powodować tworzenie niepożądanego rozbieżności w opłatach przesyłowych dla poszczególnych odbiorców, ograniczenie zużycia gazu na niektórych obszarach wynikające z ich znacznego oddalenia od źródeł pozyskania gazu, jak również może spowodować pogorszenie sytuacji ekonomicznej tych odbiorców.

Podstawową cechą charakteryzującą **system stawek strefowych** jest zasada grupowania odbiorców gazu w strefy ekonomiczne. Wszyscy odbiorcy znajdujący się w tej samej strefie płacą taką samą opłatę przesyłową, opartą o koszty związane z eksploatacją infrastruktury gazowej w tej strefie powiększone o część kosztów dotyczących dostarczenia gazu do granic strefy. System stawek strefowych może zminimalizować niektóre ze wspomnianych problemów związanych z systemem stawek dystansowych. Połączenie odbiorców w grupy oparte na wspólnej strefie geograficznej spowoduje bowiem uśrednienie opłat taryfowych dla wszystkich odbiorców znajdujących się w danej strefie, jednakże zasięg stref musiałby uwzględniać podobne odległości od źródeł pozyskiwania gazu.

W przypadku wyodrębnienia stref w oparciu o poziom wymaganych inwestycji może dojść do dyskryminacji odbiorców znajdujących się w strefie o większej potrzebie nakładów inwestycyjnych. Ponadto w przypadku zmiany położenia stref lub zmiany/likwidacji dotych-

<sup>76</sup> Np. w Hiszpanii jest to 500 km. Jednakże, dla zlikwidowania rozbieżności w opłatach przesyłowych, hiszpańscy odbiorcy gazu z odległości poniżej 100 km płacą opłaty przesyłowe kalkulowane dla odległości 100 km.

czasowych źródeł dostaw, system stawek strefowych może nie zapewnić długookresowej stabilności opłat przesyłowych.

System stawek strefowych opartych o odległość od źródeł dostaw funkcjonuje we Francji oraz częściowo w Wielkiej Brytanii, gdzie punkty wyjścia w modelu entry/exit podzielono na strefy, w celu uproszczenia i ułatwienia kalkulacji stawek taryfowych.

Ostatni ze wspomnianych systemów taryfowych jest najbardziej rozbudowanym, opartym na modelu **entry/exit**. System ten został wprowadzony w Wielkiej Brytanii i postrzegany jest jako najbardziej efektywny w kwestii rozwoju sieci gazowej.

W systemie tym bardzo ważne jest określenie punktów wejścia do systemu przesyłowego („entry”), w których gaz może być zatłaczany do sieci oraz wyznaczenie punktów wyjścia („exit”), które oznaczają miejsca poboru gazu z sieci<sup>77</sup>.

Określenie wysokości opłat dla każdego punktu „wejścia” i punktu „wyjścia” następuje w oparciu o metodologię długoterminowych kosztów krańcowych zwiększenia przepustowości gazociągu na danej trasie. Kalkulacja kosztów krańcowych dokonywana jest dla każdej kombinacji punktów „wejścia” oraz punktów „wyjścia”. Metodologia kosztów krańcowych wiąże wysokość opłat przesyłowych z wysokością dodatkowych kosztów związanych ze zwiększeniem przepustowości gazociągu o określoną ilość gazu (np. o 1 mln m<sup>3</sup> rocznie). Koszty zwiększenia przepustowości mogą być niewielkie, jeśli zdolność przepustowa istniejącego gazociągu nie jest w pełni wykorzystana i konieczne jest tylko zainstalowanie dodatkowych urządzeń np. kompresorów. Koszty zwiększenia przepustowości mogą być jednak bardzo wysokie w sytuacji maksymalnego wykorzystania zdolności przepustowej istniejącego gazociągu, co oznacza konieczność wybudowania nowego odcinka.

Kalkulacja długoterminowych kosztów krańcowych przeprowadzana jest z reguły na okres 10 lat. Koszty krańcowe skalkulowane dla poszczególnych okresów są następnie odpowiednio dyskontowane i dzielone przez ilość gazu, która będzie mogła zostać przesłana po zwiększeniu zdolności przesyłowej. Określony w ten sposób koszt przesyłu jednostki gazu jest następnie dzielony na dwa składniki: opłatę na „wejściu” i opłatę na „wyjściu”.

System ten pozwala uzyskać oszczędności i uwzględnić koszty wynikające ze zróżnicowanego wykorzystania sieci przesyłowych w poszczególnych jej odcinkach.

Nietrudno zauważyć, iż metodologia kalkulacji taryf jest bardzo skomplikowana, co może powodować trudności ze zrozumieniem mechanizmu kalkulacji opłat. Ponadto system ten nie daje gwarancji stabilności w dłuższym okresie czasu, ponieważ bardzo prawdopodobna jest zmienność opłat taryfowych ze względu na niedostateczny rozwój rynku gazowego i słabo rozwiniętą sieć przesyłową oraz możliwość pojawienia się nowych punktów „wejścia”.

Kolejną kwestią związaną z kształtowaniem taryf są proporcje pomiędzy częścią **stałą i zmienną** opłat przesyłowych. W większości krajów UE udział opłat stałych w całkowitych opłatach przesyłowych dla odbiorców zbliżony jest do proporcji 90:10. Powodem stosowania takiego podziału jest fakt, że zdecydowana większość kosztów działalności przesyłowej to **koszty stałe**. W związku z tym można przyjąć, iż proporcja opłat stałych do zmiennych (90:10) umożliwia pokrycie kosztów stałych przez opłaty przesyłowe stałe, a kosztów zmiennych przez opłaty przesyłowe zmienne, oraz ułatwia unikanie subsydiowania pomiędzy grupami odbiorców. Oczywiście ze względów społecznych często udział składnika stałego w opłatach przesyłowych jest ograniczany i nie odzwierciedla dokładnie udziału kosztów stałych w prowadzonej działalności<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Opłata stała przesyłowa w tym modelu stanowi sumę opłaty na „wejściu” i opłaty na „wyjściu”.

<sup>78</sup> Dla porównania polskie prawo energetyczne nakłada na przedsiębiorstwa przesyłowe obowiązek skalkulowania stawek taryfowych w taki sposób, aby udział opłat stałych w całkowitych opłatach nie przekroczył 40%.

#### 4.2.4. Dostęp do sieci

Liberalizacja rynku energii elektrycznej czy też gazu to przede wszystkim możliwość wyboru swojego własnego dostawcy, bądź też możliwość zakupu powyższych mediów bezpośrednio u producenta. Jednak odbiór zamówionego „towaru” nie jest możliwy bez wykorzystania systemów przesyłowych. Wprowadzono zatem (Dyrektywa 96/92/WE oraz Dyrektywa 98/30/WE) mechanizm umożliwiający odbiorcom wystąpienie do operatora systemu przesyłowego o udostępnienie sieci, czyli przyznano im prawo dostępu do sieci. Dyrektywa elektroenergetyczna stwarza możliwość wyboru jednego z trzech modeli dostępu do sieci: systemu regulowanego dostępu do sieci, negocjowanego dostępu do sieci oraz modelu jednego nabywcy.

**Negocjowany dostęp** do systemu przesyłowego polega na negocjowaniu warunków dostępu do sieci oraz wysokości opłaty przesyłowej przez uprawniony podmiot z operatorami systemów. W celu promocji przejrzystości i umożliwienia negocjacji dotyczących dostępu do systemu, w pierwszym roku po wprowadzeniu dyrektywy operatorzy muszą publikować zakres cen i opłat za skorzystanie z systemów przesyłu i dystrybucji. Ceny publikowane na kolejne lata powinny opierać się na przeciętnej cenie uzgodnionej w negocjacjach we wcześniejszym 12-miesięcznym okresie. **Regulowany dostęp** do systemu opiera się na taryfach publikowanych na użytek systemów przesyłu i dystrybucji.

Model negocjowanego dostępu do systemu funkcjonuje obecnie jedynie w Niemczech, w pozostałych państwach istnieje regulowany dostęp do systemu. Model jednego nabywcy nie funkcjonuje w żadnym z państw członkowskich.

W celu harmonizacji funkcjonowania dostępu systemów przesyłowych Dyrektywa 2003/54/WE stanowi, iż w państwach członkowskich może być stosowany jedynie regulowany dostęp do systemu, tak więc Niemcy będą musiały zmienić stosowany dotychczas model.

Dyrektywa gazowa określa dwa warianty dostępu do sieci przesyłowych: regulowany i negocjowany<sup>79)</sup>.

W ramach realizacji postanowień dyrektywy państwa członkowskie zobowiązane są także do określenia oraz podania do publicznej wiadomości zasad dostępu do swoich rynków gazowych. Zasady te powinny w jednakowy sposób odnosić się do wszystkich obecnych i potencjalnych uczestników rynku, być zrozumiałe i nie powodować dyskryminacji jednych podmiotów kosztem innych.

#### 4.2.5. Rozstrzyganie sporów

Dominującym rozwiązaniem w zakresie rozstrzygania sporów związanych z dostępem do sieci przesyłowych, lub innych kwestii spornych występujących w relacjach przedsiębiorstw z odbiorcami, pomimo braku jednolitych unormowań, jest powierzenie tych kompetencji instytucji regulacyjnej<sup>80)</sup>. Regulator rozstrzyga spory dotyczące zarówno energii elektrycznej jak i gazu.

W krajach takich jak Wielka Brytania, Francja, Finlandia, Szwecja, Dania, Norwegia, Portugalia i Włochy, to właśnie organ regulacyjny rozpatruje skargi i rozstrzyga spory w zakresie dostępu do sieci. W Austrii sprawy związane z odmową dostępu do sieci rozpatrywane są przez ministra właściwego ds. gospodarki. Skargi w pozostałym zakresie rozpatrywane są zwykle przez regulatora (np. we Francji, Austrii, Finlandii, Danii, Norwegii, Portugalii i Włoszech), władze lokalne (Hiszpanii), lub organizacje o charakterze konsumenckim (np. Ener-

<sup>79)</sup> Taki wariant TPA został wybrany m.in. w Niemczech.

<sup>80)</sup> Dyrektywy: elektroenergetyczna i gazowa odnoszą się ogólnie do tej kwestii, nakładając na państwa członkowskie obowiązek wskazania władz odpowiedzialnych za rozstrzyganie sporów, pozostawiając władzom krajowym decyzję o tym, jakie instytucje będą do tego celu wykorzystane.

gywatch w Wielkiej Brytanii<sup>81</sup>). W Niemczech, gdzie jak dotąd nie funkcjonuje niezależny organ regulacyjny, rozstrzyganiem sporów zajmują się urzędy antymonopolowe (federalny i landowe) oraz sądy powszechne.

#### 4.2.6. Procedury odwoławcze

Od decyzji podejmowanych przez organy regulacyjne, czyli instancję I stopnia, w każdym z analizowanych systemów regulacyjnych przysługuje prawo odwołania do wyższej instancji.

Istnieje dosyć duże zróżnicowanie jeśli chodzi o rodzaje organów odwoławczych, bowiem mogą nimi być zarówno organy administracji publicznej (jak np. minister odpowiadający za politykę energetyczną państwa w Norwegii) i urzędy do spraw konkurencji (np. Komisja ds. Konkurencji w Wielkiej Brytanii lub Rada ds. Skarg w Danii), jak również sądy administracyjne i powszechne. W niektórych państwach członkowskich obowiązują ograniczenia dotyczące czasu rozpatrywania sporów, na przykład w Hiszpanii sprawy sporne powinny być rozpatrywane w okresie nie dłuższym niż dwa miesiące, we Francji od trzech do sześciu miesięcy, w Wielkiej Brytanii – 28 dni w przypadku sporów dotyczących przesyłu i 16 tygodni – w przypadku dystrybucji<sup>82</sup>.

#### 4.2.7. Rozdział działalności

W przypadku silnie zintegrowanych pionowo przedsiębiorstw, prowadzenie działalności konkurencyjnej odbywa się wspólnie z działalnością o charakterze monopolu, co rodzi silne bodźce do wykorzystania pozycji rynkowej, jaką dysponuje taki monopol, przeciwko swoim konkurentom. W większości państw UE prawo antymonopolowe zakazuje dyskryminacji, a zachowania takie są karane przez organy antymonopolowe. Jednakże samo prawo antymonopolowe może okazać się środkiem niewystarczającym do przeciwdziałania dyskryminacji, dlatego w obu dyrektywach określających wspólne zasady rynku energii i gazu znalazły się zapisy zobowiązujące kraje członkowskie do wprowadzenia rozdziału działalności; w szczególności dotyczy to wytwarzania, przesyłania i zarządzania pracą systemu i dystrybucji. Rozdział prowadzonej działalności wynika również z konieczności zapewnienia efektywności regulacji i kontroli, czy ceny odzwierciedlają koszty usług sieciowych.

W większości krajów dokonano rozdziału działalności przynajmniej na poziomie księgowania kosztów. W przypadku sektora gazowego tylko Wielka Brytania, i od niedawna Hiszpania, zdecydowały się na całkowity właścicielski rozdział działalności przesyłowych od funkcji handlowych. W sektorze elektroenergetycznym pełny rozdział właścicielski występuje oprócz Wielkiej Brytanii również w krajach skandynawskich (z wyjątkiem Danii) oraz Hiszpanii i Włoszech. Generalnie należy zauważyć, że formy rozdziału działalności przesyłowej od handlowej są silniejsze w przypadku sektora energii elektrycznej niż sektora gazowego oraz w przypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie przesyłu niż będących operatorami systemu dystrybucyjnego. Jest to jednak odzwierciedleniem zapisów dyrektyw liberalizacyjnych, które w pierwszym rzędzie nakładają obowiązek rozdziału w działalności przesyłowej, a dopiero później w dystrybucyjnej.

---

<sup>81</sup> Jednak w tym ostatnim przypadku, jest to raczej wyrazem realizacji polityki informacyjnej i doradczej wobec odbiorcy, bowiem brytyjski Energywatch nie ma uprawnień decyzyjnych. Sprawy rzeczywistego naruszenia przepisów wymagające wydania wiążącej decyzji administracyjnej i/lub jej egzekucji przekazywane są do rozpatrzenia przez regulatora.

<sup>82</sup> *First benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market*, Commission Staff Working Paper, Brussels 3.12.2001.

Tabela 4.6. Rozdział działalności

Kraj	Forma rozdziału (energia elektryczna)		Forma rozdziału (gaz)	
	OSP	OSD	OSP	OSD
Austria	Prawny	Księgowy	Prawny	Prawny
Belgia	Prawny	Prawny	Prawny	Prawny
Dania	Prawny	Prawny	Prawny	Prawny
Finlandia	Właścicielski	Zarządczy		
Francja	Zarządczy	Księgowy	Księgowy	Księgowy
Niemcy	Prawny	Księgowy	Księgowy	Księgowy
Grecja	Prawny / Zarządczy	Księgowy		
Irlandia	Prawny / Zarządczy	Zarządczy	Zarządczy	Zarządczy
Włochy	Właścicielski / Prawny	Prawny	Prawny	Prawny
Luksemburg	Zarządczy	Księgowy	Księgowy	Księgowy
Holandia	Właścicielski	Zarządczy	Zarządczy	Księgowy
Portugalia	Prawny	Księgowy		
Hiszpania	Właścicielski	Prawny	Właścicielski	Prawny
Szwecja	Właścicielski	Prawny	Księgowy	Księgowy
Wielka Brytania	Właścicielski	Prawny	Właścicielski	Właścicielski

Źródło: *Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market*, Commission Staff Working Paper, Brussels 7.04.2003.

Należy zauważyć, iż większość państw członkowskich nie stosuje jednakowych rozwiązań w przypadku rozdziału działalności w obu sektorach. Również bardzo często odrębne rozwiązania zastosowane są w stosunku do OSP i OSD.

### 4.3. Szczególne narzędzia regulacyjne

Powyżej zostały omówione główne instrumenty, za pomocą których kształtowany jest rynek energii elektrycznej i gazu. Jednak nie jest to pełen obraz. Wprowadzenie konkurencji do tak newralgicznych sektorów jak elektroenergetyka czy gazownictwo nie może zakłócić funkcjonowania całej gospodarki, czy też narazić bezpieczeństwa danego państwa. Specjalne znaczenie sektorów dla gospodarki znalazło swoje odzwierciedlenie w postanowieniach dyrektyw: elektroenergetycznej i gazowej. Zarówno na przedsiębiorstwa elektroenergetyczne jak i gazownicze państw członkowskich mogą zostać nałożone zobowiązania z tytułu spełniania funkcji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (zobowiązania publiczne).

Państwa członkowskie na podstawie postanowień dyrektywy elektroenergetycznej i gazowej mogą wprowadzić mechanizmy umożliwiające prowadzenie polityki w zakresie zobowiązań publicznych, zdefiniowane w pięciu kategoriach:

- ochrony środowiska,
- bezpieczeństwa dostaw,
- regularności dostaw,
- jakości dostaw,
- polityki cenowej w stosunku do poszczególnych grup odbiorców.

Należy przy tym zauważyć, iż jakkolwiek mechanizm zastosowany przez państwo członkowskie w celu realizowania zobowiązań publicznych nie może ograniczać handlu i konkurencji bardziej niż jest to konieczne.

Najczęściej spotykanymi zobowiązaniami publicznymi nakładanymi na przedsiębiorstwa elektroenergetyczne są: obowiązek dostaw energii elektrycznej do terenów izolowanych po rozsądnej cenie, nieprzerwane dostawy energii elektrycznej, ograniczenia we wstrzymaniu dostaw

energii elektrycznej w przypadku nieregulowania rachunków za dostarczoną energię. Obowiązki te muszą być nakładane z zachowaniem przejrzystości i w niedyskryminacyjny sposób.

Zasadniczo można wyodrębnić trzy kategorie zobowiązań nakładanych na przedsiębiorstwa elektroenergetyczne:

1. Ogólne zobowiązania dotyczące oferowania usług związanych z dostawą energii elektrycznej i ochroną konsumentów (obowiązek przyłączenia odbiorców do sieci, regularne dostawy energii elektrycznej do odbiorców, specjalne taryfy dla osób starszych itd.).
2. Ograniczenia związane z ochroną środowiska (mechanizmy wspierające produkcję ciepła i energii elektrycznej w skojarzeniu).
3. Bezpieczeństwo dostaw (utrzymywanie rezerw, określanie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty przyłączane do sieci).

W przypadku przedsiębiorstw gazowych państwa członkowskie nałożyły na nie obowiązek realizacji następujących zobowiązań publicznych:

1. Dostawy gazu do wszystkich odbiorców przyłączonych do sieci.
2. Oferowanie takich samych cen dla odbiorców sklasyfikowanych w jednej grupie.
3. Ograniczenie w możliwości wstrzymania dostaw do najsłabszych ekonomicznie odbiorców.
4. Wprowadzenie minimalnych standardów jakości.

### **Ochrona odbiorców**

Dyrektywy 96/92/WE oraz 98/30/WE nie wymagają ochrony najsłabszych grup odbiorców, jednak państwa członkowskie wprowadziły pewne zabezpieczenia:

- specjalny system pomocy społecznej (Austria, Niemcy, Holandia, Luksemburg oraz kraje skandynawskie), który swoim zakresem obejmuje również opłaty za energię elektryczną, tak więc brak jest w samych przepisach (lub taryfach) zasad odnoszących się do regulowania opłat za energię elektryczną przez najuboższych,
- nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne różnego rodzaju obowiązków związanych z ochroną najsłabszych ekonomicznie grup odbiorców, i tak:
  - w Belgii, Francji, Grecji, Irlandii, Włoszech, Portugalii i Hiszpanii istnieją specjalne taryfy dla osób o niskich dochodach i niskim poborze energii elektrycznej – przeważnie dotyczy to osób starszych;
  - w Belgii, Francji i Wielkiej Brytanii na przedsiębiorstwa energetyczne został nałożony obowiązek oferowania odbiorcom zalegającym z opłatami za dostarczone media (energię elektryczną i gaz) ratalnego systemu spłat należności; w Hiszpanii istnieją specjalne procedury, które przedsiębiorstwo musi zastosować w przypadku zalegania odbiorcy z opłatami za energię elektryczną, określone zostały również dni, w których przedsiębiorstwo nie może wstrzymać dostaw energii elektrycznej;
  - w Belgii i Wielkiej Brytanii instalowane są przedpłatowe układy pomiarowo-rozliczeniowe; dodatkowo w Belgii pewna ilość energii dostarczana jest odbiorcom bezpłatnie,
- nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku przyłączenia odbiorców do sieci za rozsądną opłatą włączając w to tereny tzw. izolowane (system ten stosuje większość państw członkowskich).

Zestawienie środków ochrony odbiorców w Unii Europejskiej w odniesieniu do energii elektrycznej oraz gazu przedstawiają tabele 4.7 i 4.8.

Tabela 4.7. Realizacja zobowiązań publicznych przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne w państwach UE

Kraj	Zobowiązania publiczne w stosunku do wszystkich odbiorców			Najslabsze pod względem ekonomicznym grupy odbiorców				
	Odbiorcy przyłączeni do sieci (%)	Dostawca „ostatniej szansy”	Ujednolicone taryfy	Specjalne taryfy	Systemy przedpła-towe	Częściowa bezpłatna dostawa energii	Restrykcje z powodu odłączenia od sieci	Ilość podmiotów, którym wstrzymano dostawę
Austria	99,5	P	nie	–	–	–		b.d.
Belgia	100,0	P	TK	–	tak	tak	tak	5
Dania	100,0	P	OSD	–	–	–	–	b.d.
Finlandia	100,0	R	nie	tak	–	–	–	9
Francja	100,0	P	tak	–	–	–	–	b.d.
Niemcy	100,0	P	nie	–	–	–	–	b.d.
Grecja	100,0	P	tak	–	–	–	–	b.d.
Irlandia	100,0	P	TK	tak	tak	tak	tak	3
Włochy	100,0	R	TK	–	–	–	–	b.d.
Luksemburg	100,0	P	TK	–	–	–	–	b.d.
Holandia	100,0	P	OSD	–	–	–	tak	0,7 %
Portugalia	100,0	P	TK	tak	–	–	tak	130
Hiszpania	100,0	P	TK	–	–	–	–	b.d.
Szwecja	100,0	R	nie	–	–	–	tak	b.d.
Wielka Brytania	100,0	R	OSD	tak	tak	–	w niektórych przypadkach	375

P – wyznaczony ustawowo, R – wyznaczony przez regulatora, TK – na terytorium całego kraju, OSD – na terenie obejmującym obszar działania operatora systemu dystrybucyjnego.

Źródło: *Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market (updated report incorporating Candidate Countries)*, Commission Staff Working Paper, Brussels 7.04.2003.

W przypadku realizacji zobowiązań publicznych przez przedsiębiorstwa gazownicze widoczna jest słabsza ochrona odbiorców. Przede wszystkim ze względu na fakt, że ilość podmiotów przyłączona do sieci jest zdecydowanie mniejsza. Dostawy gazu nie mają więc charakteru tak powszechnego jak dostawy energii elektrycznej. Brak jest specjalnych taryf (rozwiązanie takie istnieje w przypadku energii elektrycznej) czy też bezpłatnej dostawy gazu. Oznacza to, że państwa członkowskie większą uwagę i znaczenie nadają dostawom energii elektrycznej niż paliwom gazowym<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Podobne stanowisko zaprezentował Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Antymonopolowy w wyroku z 13 stycznia 2003 r., XVII Ame 22/02.

Tabela 4.8. Zobowiązania publiczne realizowane przez przedsiębiorstwa gazownicze w roku 2002

Kraj	Zobowiązania publiczne w stosunku do wszystkich odbiorców			Najlepsze pod względem ekonomicznym grupy odbiorców			
	Odbiorcy przyłączeni do sieci (%)	Dostawca „ostatniej szansy”	Ujednolicone taryfy	Specjalne taryfy	Systemy przedpła-towe	Możliwość odłączenia	Liczba odłączeń
Austria	17	nie	nie	–	–	–	b.d.
Belgia	20	tak	tak	–	tak	tak	5
Dania	15	tak	nie	–	–	–	„kilku”
Francja	b.d.	tak	nie	–	–	–	b.d.
Niemcy	51	tak	nie	–	–	–	b.d.
Irlandia	23	planowane	tak	–	–	–	5
Włochy	69	nie	nie	–	–	–	b.d.
Luksemburg	43	nie	tak	–	–	–	b.d.
Holandia	98	nie	nie	–	–	–	b.d.
Hiszpania	30	nie	tak	–	–	–	b.d.
Szwecja	znikoma ilość indywidualnych odbiorców gazu ziemnego						
Wielka Brytania	80	nie	nie	–	tak	tak	26

Źródło: *Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market (updated report incorporating Candidate Countries)*, Commission Staff Working Paper, Brussels 7.04.2003.

Dyrektywy nie odnosiły się do standardów obsługi odbiorców. Jednak część państw członkowskich zdecydowała się na określenie zasad obsługi odbiorców. Tabela 4.9 prezentuje przyjęte rozwiązania w poszczególnych państwach członkowskich.

Tabela 4.9. Zobowiązania publiczne – standardy obsługi odbiorców

Kraj	Przerwy w dostawie energii elektrycznej (minuty/per capita/rok)	Określenie standardów obsługi	Kary za nie-przestrzeganie	Wymagania wobec Dostawców detalicznych	Nadzór nad wykonywaniem kary
Austria	< 1	planowane	–	F, T	regulator
Belgia	< 60*)		b.d.	F, T	cofnięcie koncesji
Dania	30	nie	–	brak	–
Finlandia	114	nie	–	brak	–
Francja	b.d.		b.d.		b.d.
Niemcy	15	nie	–	F, T	kary finansowe
Grecja	b.d.	nie	–	brak	–
Irlandia	372	tak	O	NO, SP	zalecenia
Włochy	181	tak	FK		b.d.
Luksemburg	b.d.		b.d.		b.d.
Holandia	b.d.		b.d.		b.d.
Portugalia	b.d.	tak	FK		b.d.
Hiszpania	170	tak	O, FK		b.d.
Szwecja	85	tak	O, FK	brak	–
Wielka Brytania	90	tak	O, FK	NO, SP	kary finansowe, odszkodowanie, zalecenia, cofnięcie koncesji

\*) Dane obejmują średnie napięcia.



O – odszkodowania, FK – finansowe kary, F – finansowe wymagania, T – techniczne wymagania, NO – najniżsi odbiorcy, SP – standardy pomiarowe.

Źródło: *Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market (updated report incorporating Candidate Countries)*, Commission Staff Working Paper, Brussels 7.04.2003.

Dyrektywa 96/92/WE nie zawiera żadnych postanowień odnoszących się do standardów technicznych. Powoduje to bardzo duże zróżnicowanie w rozwiązaniach przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich. Bardzo rygorystyczne normy obowiązują w Niemczech (łączny czas przerwy w dostawie energii elektrycznej może wynieść 15 min), w przeciwieństwie do Irlandii (372 min), gdzie podejście do przerw w dostawie energii elektrycznej jest bardzo liberalne. Równie duże różnice występują w przypadku instrumentów, którymi dysponują regulatorzy na wypadek niewywiązywania się przedsiębiorstw z nałożonych prawem obowiązków (cofnięcia koncesji w Belgii, zalecenia w Irlandii).

Kwestia zobowiązań z tytułu spełniania funkcji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej przez podmioty działające w sektorze elektroenergetycznym i gazowym oraz kwestia ochrony odbiorcy zostały bardzo silnie zaakcentowane w Dyrektywach 2003/54/WE i 2003/55/WE.

Powyższe dyrektywy stanowią, iż państwa członkowskie mogą nałożyć na przedsiębiorstwa działające w sektorze elektroenergetycznym i gazowym obowiązki świadczenia usług publicznych w ogólnym interesie gospodarczym, dotyczące:

- bezpieczeństwa dostaw,
- regularności dostaw,
- jakości dostaw,
- cen dostaw,
- ochrony środowiska (w tym):
  - efektywności energetycznej;
  - ochrony klimatu.

Państwa członkowskie będą mogły również wprowadzić długoterminowe planowanie w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw i efektywności energetycznej (w tym sterowania popytem – ang. *demand side management*).

Dyrektywa 2003/54/WE nałożyła na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, na swoim obszarze, odbiorcom będącym gospodarstwami domowymi prawa do zaopatrzenia w energię elektryczną określonej jakości po cenach uzasadnionych, łatwo porównywalnych oraz przejrzystych.

Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia wysokiego stopnia ochrony konsumenta, w szczególności w odniesieniu do przejrzystości zasad i warunków umów na dostawę energii elektrycznej i gazu. Dodatkowo, dostawcy energii elektrycznej mają obowiązek informowania konsumentów o pochodzeniu dostarczonej im energii.

Państwa członkowskie zobowiązane są również do wprowadzenia środków pomocnych w uniknięciu odłączenia od systemu odbiorców energii elektrycznej i gazu.

Jednym z głównych problemów, który pojawił się w trakcie liberalizacji rynków energii elektrycznej, a którego wpływ na sytuację odbiorcy końcowego mógłby być znaczny, jest kwestia kosztów transformacji (ang. *stranded costs*). Są to koszty wynikające np. z kontraktów długoterminowych zawieranych na zakup energii elektrycznej, zobowiązań przedsiębiorstw wobec swoich emerytowanych pracowników, czy też udzielonych gwarancji na zakup węgla kamiennego. Dyrektywa elektroenergetyczna stanowi, iż sposób ich pokrycia musi być zatwierdzony przez Komisję Europejską. Mechanizm ten z jednej strony nie dopuszcza do zakłócenia funkcjonowania konkurencji na rynku, z drugiej zaś zabezpiecza odbiorców przed nadmiernym wzrostem cen.

\* \* \*

Przedstawione w tym rozdziale wysiłki poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej we wdrażaniu mechanizmów konkurencji na poziomie własnych, narodowych rynków energii stanowią istotny, ale początkowy etap budowy jednolitego europejskiego rynku energii i gazu. W pierwszym okresie obowiązywania dyrektyw liberalizujących oba sektory państwa członkowskie podjęły szereg starań zmierzających do uporządkowania rynku i ujęcia sektorów energii i gazu w jednolite ramy prawne nakreślone w dyrektywach. W praktyce jednak struktura organizacyjna, charakter i sposób funkcjonowania sektorów są jeszcze dość odmienne w poszczególnych krajach.

W sektorze elektroenergetycznym nadal obserwujemy mozaikę dalece autonomicznych systemów energetycznych, funkcjonujących według różnych modeli zorganizowania rynku. Współpraca w ramach międzynarodowych stowarzyszeń zrzeszających wytwórców lub spółki przesyłowe (UCTE, Nordel) miała dotychczas charakter czysto techniczny, choć obecnie może być wykorzystana do wypracowania wspólnych zasad organizacji rynku. W sektorze gazu również mamy do czynienia z silną dominacją narodowych operatorów na poszczególnych rynkach krajowych, a współpraca między nimi jest wynikiem większego umiędzynarodowienia wymiany handlowej gazu.

Wielość czynników warunkujących specyfikę obu sektorów i pozostawanie przez długie lata poza obszarem oddziaływania naturalnej konkurencji rynkowej powoduje, że pełne otwarcie rynku na konkurencję w sektorze energetycznym będzie procesem długotrwałym. Wypracowywanie wspólnych dla całego europejskiego rynku mechanizmów i standardów jego funkcjonowania odbywa się poprzez ujednolicanie i koordynację krajowych instrumentów polityki regulacyjnej poszczególnych państw na poziomie wspólnotowym