

# Rola polityki konkurencji w sektorze energetycznym w UE

Kamila Kloc-Evison  
Radca Prezesa kierujący Stanowiskiem ds. Współpracy  
Międzynarodowej

# Konkurencja a regulacja

Teza 1: Komplementarność działań regulacyjnych i polityki konkurencji w UE

Regulacja rynków → dyrektywy i rozporządzenia dotyczące funkcjonowania rynków energetycznych → DG Energy

Stosowanie przepisów prawa konkurencji → postępowania antymonopolowe, kontrola koncentracji, kontrola pomocy publicznej → DG Comp

Teza 2: rozwiązania z decyzji z zakresu polityki konkurencji stanowią podstawę dla rozwiązań regulacyjnych, często wyprzedzają regulację

Rozwiązania stosowane w decyzjach z zakresu polityki konkurencji adresowane do konkretnych przedsiębiorców czy państw członkowskich są wykorzystywane w dyrektywach i rozporządzeniach, których zasady obowiązują wszystkie podmioty działające na rynkach energetycznych oraz muszą być stosowane przez wszystkie państwa członkowskie



# Instrumenty polityki konkurencji

## Postępowania antymonopolowe:

- art. 101 (dawny art 81 EC) – zwalczanie karteli

Rzadko stosowany artykuł w sektorze energetycznym → struktura rynków energetycznych - homogenicznym produkt ale brak koordynacji działań przedsiębiorców.

- art. 102 (art 82 EC) – nadużywanie pozycji dominującej

najczęściej używany instrument interwencji w energetyce: specyfika rynków energetycznych (dominacja dawnych monopolistów – podmioty zasiedziały, nadużywanie dominującej pozycji do zwalczania konkurentów (tzw. *praktyki wykluczeniowe*) lub wykorzystywania słabszej pozycji konsumentów (tzw. *praktyki eksploatacyjne*)

- art. 106 TFUE (art. 86 EC)

w przypadku przedsiębiorstw państwowych lub w których państwo utrzymuje specjalne lub wyłączne prawa, nie są legalne te rozwiązania prawne, które są sprzeczne z Traktatem w tym z art. 101 – 109 TFUE → stosowany w sektorze energetycznym ze względu na utrzymywanie przez państwa większościowych udziałów w strategicznych przedsiębiorstwach energetycznych i ich preferencyjnie traktowane → art 106(1) w powiązaniu z art 102 TFUE

# Instrumenty polityki konkurencji

## Kontrola koncentracji:

rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw

*Decyzje: zgoda, decyzja zobowiązaniowa, zakaz*

*Typy zobowiązań: behawioralne vs. strukturalne*

## Rola kontroli koncentracji w energetyce:

- chroni przed nadmierną koncentracją;
- otwieranie rynków na konkurencję;
- promowanie wejścia na rynek nowych podmiotów m.in. poprzez zapewnienie dostępu do infrastruktury.

# Instrumenty polityki konkurencji

## Kontrola pomocy państwa:

Art. 107 ust. 1 TFUE (dawny artykuł 87 ust. 1 TWE),  
wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Przesłanki, które muszą zostać spełnione kumulatywnie:

- › musi wystąpić korzyść, która musi być selektywna;
  - › korzyść ta musi płynąć z zasobów państwowych;
  - › musi istnieć prawdopodobieństwo, że środek pomocowy wpłynie na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi;
  - › korzyść musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji.
- Niespełnienie choć jednej z przesłanek oznacza, że nie mamy do czynienia z pomocą państwa



## Etapy reform regulacyjnych i działań pro-konkurencyjnych

decyzje KE dotyczące monopolii państwowych i ograniczeń w eksporcie/importie (na podstawie art 86 TWE)

I pakiet (1996-1998) → stopniowe otwieranie rynków, w tym prawo wyboru dostawcy, zakaz monopolu na import/eksport, zasada TPA, rozdzielność księgową zintegrowanych pionowo firm

II pakiet (2003) → otwarcie rynków na konkurencję w 2007r. – prawo swobodnego wyboru dostawcy, niezależni NRA, regulacja taryf

intensyfikacja fuzji i przejęć w sektorze energetycznym oraz kwestia rozwiązania problemu kosztów osieroconych (art. 87 i 88 TWE)

Dochodzenie sektorowe (2005) → zidentyfikowanie problemów dla rozwoju konkurencji i intensyfikacja postępowań antymonopolowych (art. 81 i 82 TWE)

III pakiet (2009) → wzmocnienie integracji transgranicznej (dostęp do interkonektorów, współpraca pomiędzy OSP, kodeksy sieciowe, plany rozwoju) i rozwój konkurencji (poprzez dalsze pogłębienie rozdzielności działalności sieciowej od wytwórczej i obrotu)



## Decyzje KE dotyczące monopolów państwowych i ograniczeń w eksporcie/importacji

Prawa wyłączne i monopolowe oraz restrykcje w eksporcie i imporcie → pierwsze bariery do pokonania na drodze do otwartych i konkurencyjnych rynków energetycznych

Lata 90-te: artykuł 86 TWE, sprawy dotyczące utrzymywania tego typu praw na rynkach telekomunikacyjnych, pocztowych, czy infrastruktury portowej, wygrana KE przed ETS.

Utrzymywanie praw wyłącznych w imporcie i eksporcie energii elektrycznej i gazu sprawy KE przeciwko Holandii, Francji i Włoszech na podstawie artykułu 31 i artykułu 86 TWE, ETS zgodził się z interpretacją KE, że tego typu monopole są sprzeczne z zasadą swobodnego przepływu dóbr i usług, stwierdzając, iż są one *per se* nielegalne, chyba, że państwa członkowskie udowodnią, że są one zgodne z interesem wspólnoty.

nadal, chociaż rzadziej, KE prowadzi postępowania z art. 86 TWE, często w powiązaniu z art 82 TWE

## I pakiet

Dyrektywa ds. energii elektrycznej (dyr. 96/62) w 1999r. wprowadzona do ustawodawstwa krajowego

Dyrektywa ds. gazu (dyr. 98/30) wprowadzona do ustawodawstwa krajowego w 2000 r.

- stopniowe otwarcie tych rynków na konkurencję, dając prawo wyboru dostawcy dla kolejnych grup odbiorców;
- zabraniały monopolu na import oraz eksport (tym samym sankcjonując wyroki ETS);
- wymagały, aby nowi dostawcy i wytwórcy otrzymali adekwatny dostęp do rynku na przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach;
- rozdzielność księgową poszczególnych form działalności w przypadku pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw, tak, aby uniknąć dyskryminacji przez nich konkurentów działających na pojedynczych szczeblach działalności (np. jako dostawcy czy wytwórcy) i uniemożliwić subsydiowanie skrośne, (czyli finansowanie z przychodów z działalności quasi-monopolistycznej, np. przesyłu – sprzedaży odbiorcom końcowym, tak aby obniżyć ceny na potencjalnie konkurencyjnym rynku).



## Koszty osierocone i klauzule docelowe

Koszty osierocone (kontrakty długoterminowe) – koniec lat 90-tych i po wejściu nowych państw członkowskich:

Pomoc publiczna: systemy rekompensat kosztów osieroconych proponowane przez PC podlegały ocenie KE.  
→ Kontrakty długoterminowe Polska i Węgry

Klauzule docelowe - lata 2000-2007, art 81, KE doprowadziła do wycofania z szeregu umów na dostawy gazu tzw. klauzul docelowych. Stosowane w umowach między poza-europejskimi eksporterami gazu a europejskimi przedsiębiorstwami importującymi gaz. Klauzule blokowały możliwość odsprzedaży gazu poza ściśle zdefiniowanym obszarem geograficznym, najczęściej określonym jako obszar danego państwa.

. sprawa norweskich przedsiębiorstw *Statoil i Norsk Hydro* (w 2002r), nigeryjskiego przedsiębiorstwa *NLNG* dostarczającej gaz w formie skroplonej (w 2002r) oraz w latach 2003-2005 sprawy dotyczące kontraktów zwartych z *Gazpromem* przez włoskiego *ENI*, austriackiego *OMV*, niemieckiego *E.ON Ruhrgas*.

## II pakiet

dyr. 2003/54 (energia elektryczna) i dyr. 2003/55/UE (gaz)  
→ wszedł w życie 1 lipca 2004 r.

- wyznaczenie daty otwarcia rynków na konkurencję 1 lipca 2007 r. → prawo swobodnego wyboru dostawcy;
- zobowiązywał państwa członkowskie do ustanowienia niezależnych krajowych organów regulacyjnych oraz wzmacniał ich kompetencje regulacyjne m.in. poprzez nadanie im większych uprawnień pozwalających na efektywną regulację taryf;
- Komisja na podstawie informacji uzyskanych od krajowych regulatorów miała monitorować sytuację na rynkach energetycznych w UE.

→ Jednak szybko ten pakiet okazał się nieefektywny – brak realnej konkurencji na rynkach → DG Comp – dochodzenie sektorowe w 2005r.

## Dochodzenie sektorowe w 2005 r.

Problemy:

- nadmierna koncentracja i siła rynkowa podmiotów;
- brak faktycznego rozdzielenia działalności sieciowej od komercyjnej (wykluczanie konkurentów i nieadekwatne inwestycje w sieć);
- niewystarczająca integracja między-graniczna;
- brak przejrzystości rynku;
- za mała płynność rynków (mechanizmy cenowe nie działają w sposób efektywny);
- nieadekwatnie działające rynki balansujące (faworyzujące przedsiębiorstwa zasiedziałe)
- za mała konkurencja na rynkach sprzedaży

# Dochodzenie sektorowe

## Rekomendacje regulacyjne:

- oddzielenie działalności sieciowej od handlowej przez podział własnościowy, w celu zapewnienia koniecznych inwestycji w sieć oraz równych zasad dostępu do niej;
- w celu większej integracji transgranicznej, KE zaproponowała wzmocnienie uprawnień krajowych organów regulacyjnych, większą koordynację ich działań, a także współpracę operatorów sieci przesyłowych;
- szersze wymogi informacyjne nakładane przez regulatorów na operatorów sieci przesyłowych i dystrybucyjnych mają pomóc w zwiększeniu przejrzystości tych rynków i wspieraniu mechanizmów rynkowych.

## Dochodzenie sektorowe

Komisja i krajowe organy antymonopolowe mogą przeciwdziałać dalszej koncentracji na rynkach energetycznych poprzez:

- zakaz połączenia się podmiotów albo
- nakładanie na nie zobowiązań, które niwelują ewentualne negatywne skutki wzmocnienia siły rynkowej łączących się przedsiębiorstw

prekursorskie decyzje w sprawach koncentracji dotyczących rynku energetycznego:

- zakaz w sprawie *EDP/ENI/GDP*
- decyzje zobowiązaniowe w sprawach:
  - E.ON/MOL* gdzie po raz pierwszy zastosowano zobowiązania polegające na uwolnieniu części gazu w ramach aukcji
  - GdF/Suez*, gdzie w ramach przyjętych zobowiązań przyjęto de facto rozdział właścicielski działalności sieciowej od komercyjnej

## Dochođenje sektorowe

Komisja zidentyfikowała również obszary, gdzie wzmocnienie konkurencji mogłoby zostać osiągnięte poprzez postępowania antymonopolowe, w tym szersze stosowanie zobowiązań mających na celu zwiększenie konkurencji:

- działania mające na celu zapobieganie wykluczaniu konkurentów z rynków pionowo powiązanych, w tym np. poprzez podpisywanie długoterminowych kontraktów z klientami (np. w sprawach *E.ON*, *Distrigas* oraz *EdF*), rezerwowanie zdolności przesyłowych interkonektorów (sprawy: *ENI*, *GDF Suez* oraz *Svenska Kraftnat*), czy też uniemożliwianie konkurentom dostępu do niezbędnej infrastruktury (sieci transmisyjnych czy dystrybucyjnych albo magazynów gazowych) rozpatrywane przez KE w sprawach *E.ON* i *RWE*.

Decyzje antymonopolowe mają również na celu zwiększenie płynności rynków energetycznych tak jak w sprawach *E.ON*, *Distrigas* oraz *EdF*

## III pakiet

- Dalsze pogłębienie rozdzielenia działalności sieciowej od wytwórczej i obrotu
- Zwiększenie integracji transgranicznej (dostęp do interkonektorów, współpraca pomiędzy OSP, kodeksy sieciowe, plany rozwoju)
- Wzmocnienie roli NRAs i stworzenie Agencji - ACER

## Podsumowanie

Cel: otwarcie rynków narodowych i stworzenie jednolitego rynku → 2014

Obecnie: EIP, REMIT, integracja regionalna, zewnętrzne aspekty polityki energetycznej

IV pakiet?

W stronę regulacji czy konkurencji czy to i to?

Polska a UE?



## **Na podstawie:**

**Kamila Kloc-Everson, Dagmara Kośka:  
Rozwój konkurencji i przeciwdziałanie negatywnym skutkom  
naturalnych monopolii  
w: Komentarz do Prawa Energetycznego  
Pod redakcją M. Swora, Z. Muras**

**Podziękowania dla współautorki i redaktorów Komentarza**

**Dziękuję za uwagę**



**Urząd Regulacji  
Energetyki**