

Urząd Regulacji Energetyki

<https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/edukacja-i-komunikacja/ure-w-mediach-1/953,Dylematy-bezpieczeństwa.html>
23.04.2024, 17:22

Strona znajduje się w archiwum.

Dylematy bezpieczeństwa.

Z Leszkiem Juchniewiczem, prezesem Urzędu Regulacji Energetyki rozmawiał Krzysztof Fronczak.
"Pracodawca", marzec 2005.

- Bezpieczeństwo energetyczne, w myśl „Prawa energetycznego” oraz „Polityki energetycznej Polski do 2025 r.”, to: stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię, w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy minimalizacji negatywnego oddziaływania sektora energii na środowisko i warunki życia społeczeństwa. Co konkretnie wynika z takiego rozumienia tego pojęcia dla zadań prezesa URE?

- Już z samej definicji wynika, że za stan bezpieczeństwa energetycznego kraju odpowiadają liczne instytucje i organy państwa, a nawet nie tylko one, ale również samorządy lokalne i sami przedsiębiorcy. Mało tego, niezbędne jest współdziałanie ich wszystkich. Prezes URE jest zatem tylko jednym z podmiotów współodpowiedzialnych za ów stan.

Jak powszechnie wiadomo, zadania prezesa URE wiążą się z substytucją rynku dla przedsiębiorstw energetycznych wszędzie tam, gdzie – z różnych powodów – rynek ten nie działa. Prezes URE zajmuje się w związku z tym m.in. koncesjonowaniem czy też reglamentowaniem ich dostępu i funkcjonowania na rynku, a potem nadzorowaniem funkcjonowania na nim przedsiębiorstw energetycznych. Zakres tej działalności jest przy tym ograniczony i odnosi się głównie do zjawisk związanych z monopolem naturalnym. W jurysdykcji prezesa URE pozostają np. kwestie związane z monopolem sieciowym i rozstrzyganie sporów związanych z dostępem do sieci. Ale już sprawy związane z wykorzystaniem dominującej pozycji rynkowej znajdują się w gestii prezesa UOKiK. Podobne przykłady ząbienia się lub wzajemnego przenikania kompetencji różnych organów administracji państwowej w kwestiach mających przełożenie na bezpieczeństwo energetyczne można by zresztą długo mnożyć.

Nie ulega wątpliwości, że prezes URE, substytuując istotny fragment rynku energii, koncesjonuje przedsiębiorstwa energetyczne, a niektórym reglamentuje dostęp do rynku i zatwierdza taryfy (co znajduje wyraz w wielkości ich przychodu). Przez to wpływa na kondycję ekonomiczno-finansową przedsiębiorstw na regulowanym rynku. I w tej części bierze na siebie odpowiedzialność za bezpieczeństwo energetyczne kraju.

- Można sobie zatem wyobrazić sytuację, że zbyt restrykcyjna polityka prezesa URE wobec przedsiębiorstw energetycznych może na tyle osłabić ich kondycję ekonomiczno-finansową, że przez to ucierpi bezpieczeństwo energetyczne...

- Zadaniem prezesa URE jest skłaniać przedsiębiorstwa regulowane do obniżki kosztów. Owszem, jeśli zbyt mocno „przykręci śrubę” może doprowadzić nawet do upadku niektórych. To jednak raczej teoria - jeszcze nie słyszałem o upadłości przedsiębiorstwa energetycznego, zwłaszcza taryfowanego sieciowego, które upadłoby w warunkach monopolu naturalnego.

- Przytoczona na wstępie definicja mówi o „technicznym i ekonomicznym uzasadnieniu” bezpieczeństwa energetycznego. Czy wszystko to, co „technicznie i ekonomicznie uzasadnione” oznacza „dobre dla rynku i konsumenta energii”?

- Z pewnością, nie zawsze. Techniczne i ekonomiczne uzasadnienie może stać się niekiedy swoistą barierą dla zaspokajania potrzeb konsumenta energii.

Rynek energii elektrycznej wymaga nieco innego spojrzenia niż klasyczne rynki konkurencyjne. Weźmy, dla przykładu, w pełni ukształtowany, swobodny rynek warzyw. Jeśli konsumentowi z jakichś powodów nie przypadnie do gustu pietruszka zaoferowana przez dostawcę X, to kupi od Y. Jeśli niezadowolonych z oferty X będzie dostatecznie wielu, to skazany jest na plajtę. Ale nie pociąga to za sobą większych konsekwencji dla funkcjonowania samego rynku. Bankructwo X w żaden sposób nie zagraża też wybrednym klientom. Miejsce bankruta natychmiast zajmą inni producenci pietruszki.

Rynek energii rządzi się innymi prawami - tu nie sposób nie uwzględnić uwarunkowań technicznych, podobnie jak nie można abstrahować od praw Ohma czy Kirchhoffa. Dopiero na tej bazie można budować ekonomię i normy prawne. Szczególnie ważne jest bilansowanie podaży i popytu na energię - jeśli, na podobieństwo wspomnianego rynku warzywnego, nie przejmujemy się bankructwami dostawców energii i doprowadzimy do tego, że w systemie elektroenergetycznym będzie zbyt mało elektrowni, to spadnie częstotliwość i napięcie prądu i z pewnością nie będzie to zjawisko lokalne. Co gorsze, powstałej sytuacji nie da się naprawić od ręki. Podobne reguły gry dotyczą przesyłu i dystrybucji.

- Wygląda na to, że „techniczne i ekonomiczne uzasadnienie” bezpieczeństwa energetycznego więcej znaczy niż preferencje i wybory konsumentów energii...

- Chyba nie bez powodu w „Raporcie Rady Europejskich Regulatorów” pojawia się kategoria „bezpieczeństwo dostaw”, różniąca się od „bezpieczeństwa energetycznego”. „Bezpieczeństwo dostaw oznacza, że odbiorcy mają dostęp do energii elektrycznej w

czasie, kiedy jej potrzebują, o określonej jakości, po przejrzystych, zależnych od kosztów cenach”. Tu nie ma już mowy o „technicznym i ekonomicznym uzasadnieniu”. Może się więc zdarzyć, że nie każdy konsument będzie miał dostęp do energii, kiedy będzie jej potrzebował.

Za tym ujęciem problemu bezpieczeństwa kryją się całkiem racjonalne przesłanki. Dlaczego, dla przykładu, ogół odbiorców energii miałby finansować kaprys kogoś, kto postawi dom wysoko w niedostępnych górach, w głuszy, gdzie nie ma żadnych osad ludzkich i brak wszelkiej infrastruktury? Jeśli ma taki kaprys, to niech sam sfinansuje przyłączy - powiedzą wszyscy zgodnie.

Każdy wypadek trzeba analizować z osobna i nie wystarczy zadowolić się sformułowaniem, że coś jest technicznie i ekonomicznie nieuzasadnione. Jeśli przedsiębiorstwo energetyczne twierdzi, że nie opłaca się mu przyłączyć nowego odbiorcy do sieci, to w „Prawie energetycznym” są procedury nakazujące jednostkowe zbadanie sprawy. Ogólna norma, mogąca stać się barierą dostępu do sieci, każdorazowo musi podlegać weryfikacji.

- Powiedział pan o narzędziach, jakimi dysponuje prezes URE, aby skutecznie realizować politykę służącą bezpieczeństwu energetycznemu? Powiedzmy teraz, jakie napotyka przeszkody?

- Moim zdaniem, prezes URE jest słabo uzbrojony w takie narzędzia.

- Taryfa jest przecież takim, przynajmniej pośrednio...

- Mylne jest przeświadczenie, że taryfa jest dobrodziejstwem. Z doświadczeń krajów Unii Europejskiej wyczytamy: „kontrola cen energii (czyli taryfowanie) tłumi konkurencję, ogranicza inwestycje i powinna być stosowana jedynie w okresach przejściowych”. Taryfowaniu powinna podlegać właściwie tylko działalność sieciowa, tam gdzie ostaje się monopol, cena samej energii zaś powinna być uwolniona. Ze swojej strony dodam, że taryfowanie ma demobilizujący wpływ na przedsiębiorstwo - podmiot taryfowany zazwyczaj skłonny jest uważać, że gwarantuje mu to spokój i na rynku zachowuje się biernie. Z jakim skutkiem dla odbiorcy? Takim, że gdyby zaistniała konkurencja, to cena sprzedawanej mu energii mogłaby być niższa.

- Czy tylko dlatego uważa pan, że prezes URE nie ma w ręku dobrych narzędzi służących realizacji polityki bezpieczeństwa energetycznego?

- Urzeczywistnianie tej polityki musi mieć charakter systemowy. Już wspomniany w definicji bezpieczeństwa energetycznego „stan gospodarki” jest efektem działań systemowych. Jednostkowe rozwiązania - a wyłącznie takie są w jurysdykcji prezesa URE - są potrzebnym dopełnieniem rozwiązań systemowych, ale tylko dopełnieniem i znaczą niewiele w kontekście wielkiego zbioru zjawisk i procesów, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne kraju.

Prezes URE powinien dysponować czymś więcej niż tylko dzisiejsze koncesje, taryfy,

uzgadnianie planów rozwoju czy nakładanie kar.

- Czym, na przykład?

- Powinien mieć możliwość żądania od przedsiębiorstwa energetycznego danych, które mogłyby stać się podstawą do podzielenia przedsiębiorstwa. Gdyby miało się okazać, że wielkie organizacje - w rodzaju dzisiejszych konsolidujących się struktur w podsektorze dystrybucji - po integracji pionowej (a tego nie wyklucza rządowy program restrukturyzacji sektora) stają się zbyt znaczącymi podmiotami na rynku energii, krępującymi konkurencję, to może należałoby rozważyć ich podział? Dziś prezes URE nie ma takiej kompetencji, choć kładzie się na jego barki obowiązek monitorowania rynku pod kątem spełniania wymogów bezpieczeństwa energetycznego. Monitoring w tym wydaniu pozostaje funkcją co najwyżej poznawczą, ale nie sprawczą, toteż działania prezesa URE nie pozwolą przywrócić pożądanego ładu na rynku.

- Kto zatem będzie władny podjąć skuteczne działanie w takiej sytuacji?

- Na rynku w pełni konkurencyjnym rola ta przypada prezesowi UOKiK. Jak dotąd tylko raz, w pierwszej połowie lat 90., prezes Urzędu Antymonopolowego, poprzednika UOKiK, wydał taką decyzję w sprawie Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa. Skończyło się niczym - PGNiG SA nadal funkcjonuje w kształcie podobnym do tego sprzed kilkunastu lat.

- W czym tkwi problem?

- W jakiejś mierze w tym, że prezesi takich urzędów centralnych, jak UOKiK czy URE wydają decyzje administracyjne podlegające zaskarżeniu. A jak ślamazarnie działa machina apelacji w Polsce nie trzeba przypominać. Wprowadzona w zeszłym roku druga instancja Sądu Antymonopolowego, przy obowiązującej zarazem instytucji kasacji, każą spodziewać się, że nawet najśluszniesze, najbardziej oczywiste i najlepiej uzasadnione decyzje administracyjne w Polsce nadal będzie można bezkarnie kontestować przez długie lata.

- W jakiej mierze wstąpienie Polski do Unii Europejskiej wpływa na stan bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju?

- W coraz większej liczbie krajów, zwłaszcza dotkniętych w niedalekiej przeszłości skutkami rozległych awarii energetycznych, bezpieczeństwo energetyczne urosło do rangi problemu pierwszoplanowego. Polska, znajdując się UE, swoim potencjałem energetycznym przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego całej wspólnoty, a już na pewno bezpieczeństwa dostaw w krajach ościennych.

Jesteśmy dziś w tej komfortowej sytuacji, że w całej Europie jest nadmiar mocy zainstalowanej. Dodatkowo Polska ma ten atut, że dysponuje własnym paliwem i choć jest to węgiel, którego spalanie będzie przysparzało coraz większych problemów (z racji emitowanych zanieczyszczeń), to samowystarczalność energetyczna Polski jest walorem niezaprzeczalnym.

Często mówi się, że podstawowym wyznacznikiem bezpieczeństwa jest dywersyfikacja

źródeł i dostaw. Tu wszakże niezbędne jest uzupełnienie: wyznacznikiem jest również cena energii. W wypadku ropy naftowej i gazu ziemnego to właśnie ona, stale rosnąc, może stać się przeszkodą dla osiągnięcia optymalnego, właśnie z punktu bezpieczeństwa energetycznego, poziomu importu.

Tak dochodzimy do zasadniczej konstatacji: w przeszłości problem bezpieczeństwa energetycznego sprowadzał się głównie do kwestii technicznych: czy będzie odpowiednia ilość elektrowni, mocy zainstalowanej, turbozespołów o odpowiedniej sprawności, infrastruktury przesyłowej itd. Dziś możemy powiedzieć, że to jednak ekonomia jest w tej grze na pierwszym planie i stawia pytania w rodzaju: stać nas, czy nie, na dywersyfikację dostaw gazu (bo każdy importowany będzie droższy od rosyjskiego), produkować energię w kraju czy może taniej będzie kupić ją u sąsiada? Musimy być przygotowani, że nie unikniemy podobnych dylematów i dopiero na tym gruncie da się mówić o bezpieczeństwie energetycznym kraju.

- Dziękuję za rozmowę.

Data publikacji : 07.03.2005

Data modyfikacji : 14.09.2005

[Następny Strona](#)