

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 15.4.2008
KOM(2008) 192 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Postępy w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej

[SEK(2008) 460]

SPRAWOZDANIE KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Postępy w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej

A. KONTEKST

Znaczenie energii dla wzrostu gospodarczego i konkurencyjności Europy systematycznie wzrasta. Niezawodne usługi energetyczne świadczone w cenach do zaakceptowania zarówno przez odbiorców przemysłowych, jak i gospodarstwa domowe są wciąż kluczowym czynnikiem rozwoju społecznego i gospodarczego. Stworzenie dobrze funkcjonującego wewnętrznego rynku energii jest warunkiem sprostania wszystkim trzem wyzwaniom, przed którymi stoi europejski rynek energii: konkurencyjności, stabilności i bezpieczeństwa dostaw.

Ostatni krok na drodze do stworzenia konkurencyjnych rynków energii został uczyniony dnia 1 lipca 2007 r., kiedy to nastąpiło całkowite otwarcie krajowych rynków detalicznych. Z prawnego punktu widzenia wszyscy konsumenci europejscy mogą teraz wybierać swojego dostawcę energii i korzystać z istniejącej konkurencji.

Niniejsze sprawozdanie ukazuje jednak, iż w praktyce rynek ten jest wciąż daleki od integracji. Poza bardzo nielicznymi wyjątkami, rynki energii elektrycznej i gazu ziemnego w UE pozostają rynkami o krajowym zasięgu gospodarczym, na których występuje ograniczona konkurencja.

W niniejszym sprawozdaniu podkreśla się, że problemy rozpoznane w sprawozdaniu Komisji z postępów w latach 2006/07 i sprawozdaniu z badania sektorowego poświęconego europejskim rynkom energii elektrycznej i gazu ziemnego są wciąż w dużej mierze aktualne. Nie wszystkie problemy będą mogły zostać rozwiązane w ramach istniejącego prawodawstwa: potrzebne są ulepszone środki legislacyjne.

B. AKTUALNY ROZWÓJ SYTUACJI W GŁÓWNYCH OBSZARACH, ISTNIEJĄCE NADAL PROBLEMY

1. Wdrażanie prawodawstwa

Wszystkie państwa członkowskie¹ dotrzymały ostatecznego terminu całkowitego otwarcia swoich rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego², wyznaczonego na dzień 1 lipca 2007 r. Jednakże współistnienie otwartych segmentów rynku oraz regulacji cen dla odbiorców końcowych spowodowało rozwój ograniczeń wolnej i uczciwej konkurencji.

Ponad trzy lata po upływie, w lipcu 2004 r., ostatecznego terminu wdrożenia dyrektyw dotyczących energii elektrycznej i gazu ziemnego³, niektóre państwa członkowskie nie wdrożyły jeszcze odpowiednio wymogów prawnych tych aktów. Dotyczy to w szczególności głównych obszarów liberalizacji rynku, takich jak przepisy dotyczące nadzoru regulacyjnego,

¹ W takim zakresie, w jakim nie korzystają one z odstępstwa.

² Załącznik techniczny (ZT), rozdział 1.

³ ZT, rozdział 1.

rozdzielenia rodzajów działalności oraz regulowanych cen dostawy, jak również informacji o zobowiązaniach z tytułu świadczenia usług publicznych.

Organy regulacyjne odgrywają kluczową, statutową rolę w monitorowaniu przestrzegania przepisów przez operatorów sieciowych. Europejski Organ Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu⁴ odgrywa znaczącą rolę w koordynacji działań krajowych w zakresie monitorowania, a tym samym w harmonizacji kontroli zgodności. Monitoring⁵ wdrożenia rozporządzeń dotyczących energii elektrycznej⁶ i gazu ziemnego⁷, przeprowadzony przez Europejski Organ Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu w 2007 r., wykazuje niewystarczający poziom zgodności z przepisami w dziedzinach o kluczowym znaczeniu dla rozwoju płynnych rynków, takich jak przejrzystość lub alokacja pierwotnej zdolności przesyłowej. Około 15 % europejskich operatorów sieci przesyłowych gazu ziemnego nie spełnia wymogów w zakresie przejrzystości w sektorze gazu ziemnego. Około jedna trzecia europejskich operatorów sieci przesyłowych nie publikuje danych na temat przepływów historycznych, wskaźników wykorzystania zdolności przesyłowej oraz wymaganej zgodnie z prawem prognozy dotyczącej dostępnych zdolności przesyłowych. Równocześnie jedna trzecia operatorów sieci przesyłowych (OSP) korzystająca z zasady „mniej niż 3 użytkowników sieci”⁸ nie publikuje wymaganych danych zagregowanych, a prawie 85 % OSP stosuje zasadę zwolnienia bez wymaganej, wcześniejszej zgody organu regulacyjnego.

Sprawozdawczość w zakresie wskaźników rynkowych – będąca obowiązkiem państw członkowskich – jest zwykle niewystarczająca. Dla przykładu, jedynie 30 % krajowych organów regulacyjnych potrafi wskazać wskaźnik częstotliwości zmiany operatora w grupach odbiorców przemysłowych, małych i średnich przedsiębiorstw, jak również gospodarstw domowych.

2. Integracja rynku

Integracja rynku nie osiągnęła jeszcze pożądanego stopnia, na co wskazują, na przykład, zróżnicowanie cen, monopole regionalne oraz utrzymujące się transgraniczne ograniczenia przesyłowe pomiędzy państwami członkowskimi.

W ramach dobrze zintegrowanego rynku konkurencja spowoduje ukształtowanie cen na podobnym poziomie w sąsiadujących ze sobą państwach członkowskich i regionach. Ceny energii elektrycznej dla klientów przemysłowych w UE zaczynają się do siebie przybliżać w centralnych i północno-zachodnich terenach UE, lecz w niektórych przypadkach⁹ różnią się wciąż od siebie o prawie 100 %. Bardziej efektywne wykorzystanie infrastruktury umożliwiło poprawę korelacji cen energii, w szczególności między regionem Niderlandy/Belgia/Austria/Francja/Niemcy a rynkiem skandynawskim.

Handel transgraniczny jest głównym źródłem presji konkurencyjnej na ceny. W związku z faktem, że odpowiednie zdolności sieciowe są warunkiem wstępnym dla rozwoju tego typu

⁴ Europejski Organ Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu powołany decyzją Komisji 2003/796/WE z dnia 11 listopada 2003 r.

⁵ Dostępny na stronie: www.ergreg.org

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1228/2003.

⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1775/2005.

⁸ Zasada ta pozwala operatorom sieci przesyłowych, w przypadku których w danym punkcie sieci działa mniej niż 3 użytkowników sieci, na przedkładanie informacji w ograniczonym zakresie; zob. art. 6 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1775/2005.

⁹ ZT, rozdział 5.

handlu, należy usunąć wciąż istniejące wąskie gardła w infrastrukturze gazu ziemnego i energii elektrycznej. W pięciu państwach członkowskich stosunek przepustowości połączeń międzysieciowych do mocy zainstalowanej kształtuje się poniżej 10 %. W kolejnych dziesięciu państwach członkowskich wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 10-30 %. Z perspektywy europejskiej, kluczowym czynnikiem dla zapewnienia odpowiednich zdolności przesyłowych jest skoordynowane planowanie inwestycji i badanie popytu rynkowego. Dobrowolne przedsięwzięcia podjęte w ramach inicjatywy regionalnej wspieranej przez Komisję, przy operacyjnym wsparciu Europejskiego Organu Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu¹⁰ (np. skoordynowane badania dotyczące popytu na przepływ gazu na Półwyspie Iberyjskim, analiza inwestycji w zakresie transportu regionalnego i magazynowania w południowo-wschodnim regionie gazowym), są z całą pewnością pozytywne. Jednakże działania dobrowolne nie mogą w sposób wystarczający zagwarantować odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa co do zdolności zaspokojenia popytu rynkowego.

Brak niezależności operatorów sieciowych stanowi wciąż przeszkodę dla odpowiednich inwestycji. Doświadczenie ukazuje, że w przypadkach gdy krajowi operatorzy historyczni mają udziały w sieciach przesyłowych na swoich rynkach krajowych, fakt, iż ograniczanie konkurencji na tych rynkach jest dla nich korzystne, stanowi często przeszkodę na drodze do wystarczającego rozbudowy zdolności przesyłowych na odcinku upstream. Analizy wykazały korelację między rzeczywistym rozdzieleniem rodzajów działalności oraz poziomem inwestycji. Udział wpływów z mechanizmu zarządzania ograniczeniami przesyłowymi inwestowanych w zwiększenie przepustowości między sieciami jest około dwukrotnie wyższy w przypadku niezależnych operatorów sieci przesyłowych w porównaniu z operatorami sieci przesyłowych zintegrowanymi pionowo, a poziom inwestycji w okresie trzech do czterech lat po dokonaniu rozdzielenia własnościowego co najmniej się podwoił.

Należy jednak przyznać, że na poziom inwestycji mają również wpływ inne czynniki, a w szczególności regulacja cen. Organy regulacyjne powinny stwarzać warunki ramowe sprzyjające inwestycjom, w tym stabilny system regulacyjny, uczciwe zachęty dla inwestycji oraz zintegrowany rynek, zmierzające również, ale nie tylko, do obniżenia cen. Zachęty regulacyjne nie zostały jeszcze wystarczająco rozwinięte.

Różnice prawne pomiędzy państwami członkowskimi stanowią nadal przeszkodę w integracji rynku. Na przykład na północno-zachodnim rynku gazowym¹¹ z powodu różnic w krajowych przepisach zablokowany został skoordynowany pilotażowy program aukcji na zdolności przesyłowe gazu. W celu pokonania tych przeszkód konieczne będzie większe wsparcie ze strony państw członkowskich.

Pełne korzyści z wystarczającej infrastruktury będą odczuwalne dopiero wtedy, gdy zdolności przesyłowe sieci zostaną udostępnione uczestnikom rynku na niedyskryminacyjnych zasadach, sprzyjających handlowi. Zróżnicowane traktowanie usług transgranicznych oraz przesyłu na poziomie krajowym powinno być postrzegane jako element mający decydujące znaczenie dla niedyskryminacji użytkowników i zgodności z istniejącym (oraz proponowanym) prawodawstwem. Równocześnie systemy zdolności przesyłowej muszą ewoluować w stronę największej możliwej elastyczności, którą najlepiej zapewnia system rozłączonego wejścia-wyjścia.

¹⁰ www.ergreg.org.

¹¹ UK, NL, B, F, IRL, DE, DK, SW, N-IRL, Norwegia (obserwator).

Rozwój sytuacji na poziomie regionalnym

W celu pogłębienia integracji transgranicznej stworzono dwustronne i wielostronne projekty, takie jak: inicjatywy regionalne prowadzone przez Europejski Organ Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu, współpraca rządowa w ramach pięciostronnego forum w Europie Północno-Zachodniej czy też inicjatywa MIBEL/MIGAS w krajach Półwyspu Iberyjskiego. W przeciwieństwie do innych inicjatyw, Wspólnota Energetyczna stymuluje współpracę regionalną w sposób wiążący prawnie.

Projekty te odgrywają użyteczną rolę w tworzeniu najlepszych praktyk. Inicjatywy regionalne prowadzone przez Europejski Organ Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu prowadziły na przykład prace nad: skoordynowaną, transgraniczną alokacją zdolności przesyłowych na rynkach gazu ziemnego Europy Północno-Zachodniej; skoordynowaną analizą popytu oraz planowaniem inwestycji na rynkach gazu ziemnego Półwyspu Iberyjskiego oraz Europy Południowo-Wschodniej¹²; koordynacją regulacji mającą na celu harmonizację regulacyjnego procesu decyzyjnego na poziomie ponadgranicznym, jak również nad poprawą przejrzystości. W 2006 r. urzeczywistniono trójstronny projekt zakładający wprowadzenie modelu *market coupling* (mechanizm alokacji zdolności przesyłowej zapewniający przepływ energii w odpowiednim kierunku w zależności od cen na rynkach transakcji natychmiastowych) dla połączenia rynków energii elektrycznej Francji, Belgii i Niderlandów, co spowodowało radykalne zwiększenie efektywności przesyłu energii produkowanej w regionie. W ramach pięciostronnego forum w sprawie energii elektrycznej osiągnięto porozumienie w sprawie wspólnego dla całego regionu mechanizmu alokacji transgranicznych zdolności przesyłowych opartego na przepływach. W ostatnim czasie rozpoczęto prace w obszarze gazu ziemnego, mające się koncentrować na ograniczeniach prawnych i bezpieczeństwie dostaw. Na jesieni 2007 r. tworzenie wspólnego rynku hurtowego energii elektrycznej rozpoczęły Republika Irlandii i Irlandia Północna. Planuje się dalsze postępy w obszarze rynku gazu ziemnego.

Podejście regionalne, któremu przyświeca wspólny cel stworzenia jednolitego rynku, pozwala na uwzględnienie różnych poziomów rozwoju rynków.

¹² AT, CZ, GR, H, IT, PL, SK, SI.

3. Koncentracja i konsolidacja

Struktury rynkowe na poziomie krajowym cechują się wciąż dużym stopniem koncentracji. Ponadto krajowi operatorzy historyczni kontrolują zasadniczą część infrastruktury, co wzmacnia jeszcze bardziej ich pozycję na rynku.

W 40 % państw członkowskich, dla których są dostępne dane, liczba niezależnych dostawców na rynku energii elektrycznej wzrosła w okresie od 2005 r. do połowy roku 2007. Na rynku gazu ziemnego ich liczba wzrosła jedynie w jednej czwartej państw członkowskich. Jednakże we Francji, Włoszech, Polsce i Niderlandach liczba dostawców wzrosła o 50 % lub więcej (z 10 do 15 dostawców we Francji; z 0 do 75 w Polsce; z 8 do 20 w Niderlandach; ze 123 do 182 (2006 r.) we Włoszech). W 7 z 21 państw członkowskich na krajowym rynku gazu ziemnego nie działa żaden niezależny dostawca. Odnośnie do rynku energii elektrycznej sytuacja ta ma miejsce jedynie w przypadku Cypru, lecz brak jest odpowiednich danych dla 15 państw członkowskich.

Rynki detaliczne nie są jeszcze dobrze rozwinięte, głównie w związku z ograniczonym dostępem podmiotów wchodzących na rynek do dostaw gazu. Nawet na najbardziej rozwiniętym rynku – w Zjednoczonym Królestwie – konkurencja jest zdominowana przez producentów gazu. Poszerzenie portfela dostawców o nowych producentów pozostaje kluczowe zarówno dla rozwoju konkurencji, jak i bezpieczeństwa dostaw. Dużą rolę odgrywa ciekły gaz ziemny.

Przy wysokim stopniu koncentracji rynków krajowych widoczna jest ciągle tendencja do konsolidacji i koncentracji. Tak długo, jak podmioty powstające wskutek fuzji i przejęć działają na warunkach konkurencyjnych, nie musi to prowadzić do zaburzenia konkurencji. Rządy, krajowe organy regulacyjne, jak również organy ds. konkurencji powinny aktywnie tworzyć ramy obligujące do zachowań konkurencyjnych tam, gdzie przewiduje się, że zachowanie takie nie zrodzi się w związku z istniejącą strukturą rynkową, np. poprzez uwolnienie zdolności przesyłowych, programy uwalniania gazu oraz surowe wymogi w zakresie przejrzystości.

4. Tendencje cenowe

W latach 1998-2004 całkowite oszczędności cenowe w efekcie liberalizacji rynku energii elektrycznej, z których skorzystali klienci w państwach członkowskich UE-15, stanowiły kwotę rzędu 60 mld EUR. Oszczędności te zostały częściowo zniwelowane wzrostem cen w późniejszych okresach. Ceny gazu w krajach UE-27 wzrosły wraz ze wzrostem cen ropy naftowej. W latach 2005-2006 ceny dla odbiorców przemysłowych wzrosły średnio o 35 %, a o kolejne 12 % w 2007 r. Całkowity wzrost cen dla gospodarstw domowych w latach 2005-2007 kształtował się na podobnym poziomie, chociaż największe ich podwyżki miały miejsce w 2007 r.¹³.

Istnieje kilka powodów takiego rozwoju sytuacji. W związku z wciąż słabą konkurencją, presja konkurencyjna na ceny jest wciąż odpowiednio słaba. Co więcej, ceny są odzwierciedleniem ogólnych trendów, w szczególności trendów na rynku ropy naftowej, której ceny w latach 2005-2007 wzrosły o ponad 50 %. Biorąc pod uwagę powiązanie cen gazu ziemnego z cenami ropy naftowej oraz rosnące znaczenie gazu w produkcji energii

¹³ Eurostat, dane z 1 stycznia każdego roku.

elektrycznej, sytuacja w zakresie cen ropy naftowej ma wpływ zarówno na ceny gazu ziemnego, jak i energii elektrycznej

Równocześnie istnieją przesłanki wskazujące na to, że niezależność operatorów sieciowych wywiera korzystny wpływ na ceny, poprzez wspieranie efektywności sieci, ułatwianie dostępu do sieci osobom trzecim i poprzez swój wkład w budowanie zaufania na rynku. Od otwarcia rynku w 1998 r. państwa członkowskie, w których operatorzy sieci przesyłowych przeszli proces rozdzielania rodzajów działalności, doświadczyły bardziej korzystnych zmian cen niż państwa członkowskie, gdzie operatorzy sieci przesyłowych byli i nadal są powiązani z dostawcami.

5. Niezależność operatorów sieciowych

Rozdział funkcjonalny nie został jeszcze skutecznie wdrożony we wszystkich państwach członkowskich¹⁴. Dotyczy to zarówno energii elektrycznej i gazu ziemnego, jak i operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych. Niektóre państwa członkowskie posunęły się dalej niż było to konieczne w świetle obecnych wymogów w zakresie rozdzielania działalności. W obszarze energii elektrycznej około połowa państw członkowskich posiada operatorów sieciowych rozdzielonych pod względem własnościowym od działalności niezwiązanej z działalnością przesyłową; na rynku gazu ziemnego operatorów takich ma siedem państw członkowskich¹⁵.

Na poziomie dystrybucji państwa członkowskie korzystają w szerokim zakresie z odstępstw: połowa państw członkowskich zezwala operatorom sieci dystrybucyjnych posiadającym mniej niż 100 000 klientów na odstąpienie od wymogów w zakresie rozdzielania prawnego, zarówno w sektorze energii elektrycznej, jak i gazu¹⁶.

Niewystarczająca niezależność operatorów sieciowych skutkuje niedoinwestowaniem w zakresie zdolności sieciowych, a w szczególności niewystarczającymi transgranicznymi zdolnościami przesyłowymi. Rozdzielenie prawne nie wystarcza by zapobiec temu zjawisku.

6. Skuteczna regulacja rynku ze strony organów regulacyjnych

Mimo iż dyrektywy dotyczące energii elektrycznej i gazu ziemnego wymagają, by organy regulacyjne posiadały określony, minimalny zakres uprawnień, nierówne zakresy uprawnień regulacyjnych w poszczególnych krajach nie uległy ujednoczeniu. W niektórych państwach członkowskich uprawnienia te są podzielone pomiędzy różne organy regulacyjne na poziomie krajowym i regionalnym, do których należy również organ lub ministerstwo ds. konkurencji. Wszystkie te czynniki przyczyniają się najprawdopodobniej do powiększenia niespójności. Nadzór regulacyjny nad rynkami hurtowymi i detalicznymi praktycznie nie istnieje w żadnym państwie członkowskim.

Sankcje przewidziane w ustawodawstwie krajowym w przypadku niezgodności z prawodawstwem europejskim są często niewystarczające lub nieskuteczne. Równocześnie sprawozdania Europejskiego Organu Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu dotyczące monitoringu wdrażania istniejącego prawodawstwa ukazują jasno, że organy regulacyjne nie wykorzystują wystarczająco swych obecnych uprawnień w celu aktywnego zachęcania do stosowania wymogów prawnych. Na przykład w raporcie Europejskiego Organu Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu dla 14. Forum Madryckiego wskazano jedynie jeden przypadek, w którym organ regulacyjny wykorzystał swoje uprawnienia do nałożenia sankcji na operatora sieci przesyłowych, który nie stosował się do przepisów prawnych.

¹⁴ W trakcie konsultacji publicznych w sprawie wytycznych w zakresie rozdzielania funkcjonalnego prowadzonych przez Europejski Organ Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu, kwestią podniesioną na przykład przez operatorów sieci przesyłowych było zapotrzebowanie na to, by zarządzający sieciami byli zaangażowani w zarządzanie spółkami zintegrowanymi, a nawet by zarządzający ci otrzymywali zachęty związane z sukcesem spółki zintegrowanej jako całości. Zob. komentarze opublikowane na stronie www.ergeg.org (Public Consultations – Energy – GGP Functional Unbundling).

¹⁵ ZT, rozdział 7.

¹⁶ ZT, rozdział 7.

Zakres integracji rynku wymaga harmonizacji decyzji regulacyjnych na poziomie transgranicznym. Europejski Organ Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu oraz europejskie fora ds. regulacji rynków elektryczności i gazu („Forum Florenckie”, „Forum Madryckie”) z całą pewnością wnoszą wkład w ten proces oferując platformę dyskusji służących rozwiązaniu problemów praktycznych, a także rozwijając wspólnie uzgodnione najlepsze praktyki. Jednakże „luka regulacyjna” pozostaje przeszkodą na drodze do skoordynowanego transgranicznie podejmowania decyzji, a problem ten nie może zostać rozwiązany za pomocą istniejącego modelu współpracy dobrowolnej, stosowanego przez Europejski Organ Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu.

7. Sytuacja od strony odbiorcy

Zmiana dostawcy – reakcja odbiorców

Wskaźnik zmiany dostawcy energii elektrycznej jest na wysokim poziomie w państwach Półwyspu Iberyjskiego, Republice Czeskiej i państwach skandynawskich oraz kształtuje się powyżej średniej w Niemczech, Austrii i Luksemburgu w szczególności dla dużych odbiorców przemysłowych. W większości pozostałych krajów roczna stopa zmiany dostawcy wśród gospodarstw domowych kształtuje się na poziomie około 1 % lub poniżej. Sytuacja przedstawia się podobnie w przypadku gazu ziemnego, z tym wyjątkiem, że w przypadku tego produktu Włochy znajdują się w grupie państw o współczynniku zmiany dostawcy na poziomie ponad 1 %. Podczas gdy współczynnik zmiany dostawcy dla większych odbiorców wciąż rośnie, większość małych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych ma wciąż ograniczoną możliwość korzystania z prawa wyboru.

Współczynnik zmiany nie jest jedynym wskaźnikiem działania konkurencji na rynkach detalicznych. Często nie ma żadnych konkurencyjnych ofert, lub są one zbyt podobne, by mogły stanowić prawdziwą alternatywę. Państwa członkowskie oraz krajowe organy regulacyjne muszą zapewnić istnienie przejrzystych i prostych procedur zmiany dostawcy, w celu zapewnienia odbiorcom ufności, której ci potrzebują. Ponadto konkurencja na rynku detalicznym jest zniekształcona przez regulowane ceny dostawy.

Jakość usług

Liberalizacja rynku ma zwykle na celu poprawę pozycji konsumentów. Możliwość wyboru dostawcy, a w konsekwencji presja konkurencyjna, powoduje lepsze dopasowanie podaży usług i popytu odbiorców. Dyrektywy dotyczące energii elektrycznej i gazu ziemnego kładą wyraźny nacisk na prawa konsumentów. Badania rynku wykazały, że poziom zadowolenia z jakości usług dostawy energii elektrycznej i gazu ziemnego jest ogólnie dobry¹⁷. Obawy, że wprowadzenie konkurencji doprowadzić może do obniżenia standardu usług lub do problemów w świadczeniu usług powszechnych, okazały się bezpodstawne.

W celu osiągnięcia korzyści z liberalizacji konieczny jest dostęp do źródeł zaopatrzenia w energię. Analizy¹⁸ wykazały, że znaczna większość europejskich odbiorców końcowych posiada łatwy dostęp do energii elektrycznej i gazu ziemnego – średnia w krajach UE-27 wynosi w tym zakresie 93 % w sektorze energii elektrycznej, dla której nie istnieją substytuty, i 72 % w przypadku gazu ziemnego, dla którego rozwiązania substytucyjne są często dostępne. Średnio około dwie trzecie (66 %) obywateli UE ocenia koszty usług związanych z energią elektryczną jako przystępne; liczba ta kształtuje się na podobnym poziomie w przypadku gazu. W żadnym z tych sektorów nie wykazano znaczących różnic w zależności od kategorii socjo-demograficznej respondenta lub pomiędzy wynikami w państwach UE-15 i UE-27¹⁹.

Ceny regulowane

¹⁷ EUROBAROMETR, Prices and quality of services of general interest, wrzesień 2005 r.; oraz 2007 Consumer Satisfaction Survey:

http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/consumer_service_finrep_en.pdf.

¹⁸ EUROBAROMETR, Services of General Interest – rozdział 1.4-1.5, lipiec 2007r.

¹⁹ EUROBAROMETR, Services of General Interest – rozdział 3.1, lipiec 2007r.

Współistnienie otwartych rynków energii i regulowanych cen energii jest stanem spotykanym dość często w państwach członkowskich UE: ma ono miejsce w przypadku jednej trzeciej rynków gazu ziemnego w przynajmniej jednym segmencie rynku i w przypadku ponad połowy rynków energii elektrycznej. W większości państw członkowskich gdzie ma miejsce regulacja cen, nie jest ona ograniczona do małych odbiorców – dostawy po cenach regulowanych mogą mieć miejsce dla wszystkich rodzajów odbiorców²⁰.

Negatywne skutki regulowanych cen energii pozostają wciąż istotnym problemem. Prowadzą one bezpośrednio do zakłócenia konkurencji i zmniejszają płynność rynków hurtowych. W długim okresie ceny regulowane są źródłem nieprawidłowych sygnałów cenowych dla inwestorów, a tym samym mają negatywny wpływ na rozwój nowej infrastruktury. Ustalając poziom cen niepozwalający podmiotom wchodzącym na rynek na świadczenie usług po cenach pokrywających koszty, regulacja cen tworzy barierę wejścia na rynek dla dostawców alternatywnych, a tym samym zagraża bezpośrednio bezpieczeństwu dostaw. Na przykład na rynku francuskim, giełda energii elektrycznej ogłosiła swą niezdolność do określenia rynkowej ceny referencyjnej w związku z istnieniem regulowanych cen energii. Środki mające na celu ochronę konsumentów nie powinny być powiązane z instrumentami regulacji konkurencji; obydwie te kwestie powinny być rozwiązane za pomocą odrębnych środków.

C. BEZPIECZEŃSTWO DOSTAW

Raporty perspektywiczne (letni i zimowy) dotyczące europejskiego rynku energii elektrycznej przygotowane w 2007 r. przez Europejskie Stowarzyszenie Operatorów Sieci Przesyłowych Energii Elektrycznej (European Electricity Transmission System Operators (ETSO)) oraz Europejskie Stowarzyszenie Operatorów Przesyłu Gazu (European Gas Transmission System Operators (Gas Infrastructure Europe, GIE)) wskazują na to, że w średnim okresie nie występuje szczególne zagrożenie brakiem energii elektrycznej. Raporty te zawierają podsumowanie krajowych i regionalnych prognoz w zakresie bilansowania popytu i podaży na energię elektryczną uwzględniające moce wytwórcze oraz popyt w godzinach szczytowych. Dokonano w nich oceny ogólnej adekwatności połączonych systemów elektroenergetycznych. Jednakże w trudnych warunkach atmosferycznych, np. przy bardzo niskich lub bardzo wysokich temperaturach, lub też w sytuacji kryzysów związanych z przerwaniem dostaw gazu, systemy elektroenergetyczne są poddane większej presji, w szczególności jeśli ten sam okres jest również okresem krytycznym dla krajów sąsiadujących.

Zapewnienie wystarczających zdolności przesyłowych ma nadal decydujące znaczenie nie tylko dla rozwoju konkurencji, ale również dla bezpieczeństwa dostaw. Unia Europejska jest w coraz większym stopniu uzależniona od importu²¹, w szczególności w zakresie dostaw gazu. W obliczu zmniejszających się własnych rezerw gazu oraz spodziewanego znacznego wzrostu jego światowego zużycia, dywersyfikacja tras i źródeł zaopatrzenia odgrywa kluczową rolę w zmniejszeniu uzależnienia od trzech głównych rurociągów prowadzących z Rosji, Norwegii i Algierii. Przy rosnących cenach gazu, znaczenie ciekłego gazu ziemnego dla dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia ciągle rośnie.

Sieci elektryczne i gazowe stanowią podstawę dobrze funkcjonującego rynku europejskiego. Wciąż można jednak napotkać przeszkody na drodze do realizacji zidentyfikowanych już projektów priorytetowych. Dla uznanych za leżące w interesie Europy projektów, których realizacja jest opóźniona lub napotyka trudności, wyznaczono koordynatorów. Dotyczy to

²⁰ ERGEG, Status review on end-user price regulation, z 14.6.2007 (Ref: E07-CPR-08-04), www.ergeg.org.

²¹ ZT, rozdział 8.

następujących projektów: (1) Połączenie międzysieciowe między Niemcami, Polską i Litwą; (2) połączenia z przybrzeżną energią wiatrową w północnej Europie; (3) połączenie międzysieciowe pomiędzy Francją i Hiszpanią; oraz (4) gazociąg Nabucco.

W przypadku energii elektrycznej odnotowuje się mniejszą zależność od importu. Wytwarzanie energii może opierać się na jej rodzimych źródłach, w tym również źródłach odnawialnych, jak również na paliwach, dla których istnieje zdywersyfikowany rynek światowy (np. węgiel). Jednakże rośnie uzależnienie od wytwarzania energii na bazie gazu, który jest w dużej mierze importowany. Równocześnie podmioty inwestujące w infrastrukturę stoją przed nowymi wyzwaniami. Systemy elektroenergetyczne zaczynają się uzależniać od infrastruktury gazowej. Inwestycje w produkcję energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych (takich jak energia wiatrowa) wymagają infrastruktury o wysokiej zdolności przesyłowej w celu dostosowania systemu do niezrównoważonego wykorzystania niektórych zdolności produkcyjnych.

Po zimnej zimie przełomu lat 2005/2006 niektóre kraje rozpoczęły rozbudowę swoich magazynów gazu oraz maksymalizację wykorzystania zdolności importowych. Na przykład we Włoszech wprowadzono umowy przesyłowe typu *ship or pay*, w ramach których użytkownicy sieci mogli zrezygnować ze zdolności przesyłowych w celu zwiększenia ich fizycznego wykorzystania. Pod koniec 2006 r. i w trakcie 2007 r. pojawiła się niewielka nadwyżka gazu, która umożliwiła zwiększenie handlu, co zwiększyło w pewnym stopniu płynność centrów handlu gazem. Przyszłość pokaże, czy zjawisko to stanie się podstawą pozytywnego i dynamicznego rozwoju tego rynku w przyszłości.

Oprócz potrzeby dalszej koncentracji na wymiarze strategicznym jej stosunków z krajami trzecimi w zakresie energetyki, w szczególności z dostawcami, UE będzie musiała również pamiętać o znaczeniu stworzenia struktury rynkowej, która umożliwiłaby dostawcom i inwestorom czerpanie korzyści z otwartego rynku i nieograniczonego przepływu energii. Wymaga to działania ze strony Komisji, rządów i organów regulacyjnych, jak również operatorów sieciowych. Charakter krytycznego czynnika mają opóźnienia w procedurach wydawania pozwoleń na inwestycje, które stanowią główne zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw oraz rozwoju rynku wewnętrznego.

D. PODSUMOWANIE

Pomimo obiecującej poprawy w niektórych obszarach, w szczególności w zakresie koordynacji transgranicznej na poziomie regionalnym, ogólna analiza postępów w tworzeniu wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego pokazuje, że nadal istnieją znaczne przeszkody w ich efektywnym funkcjonowaniu.

Istotnym czynnikiem jest nadal niewystarczające wdrożenie prawodawstwa europejskiego. Poprawa sytuacji musi być zainicjowana wspólnie przez Komisję, państwa członkowskie, organy regulacyjne oraz podmioty gospodarcze:

- Krajowe organy regulacyjne muszą równocześnie otrzymać uprawnienia służące zapewnieniu odpowiedniego stosowania przepisów przez zainteresowane podmioty.
- Same organy regulacyjne muszą działać na swoją własną odpowiedzialność w celu wspierania stosowania wymogów prawnych. W celu zmniejszenia praktycznych barier w handlu transgranicznym potrzebna jest harmonizacja modeli najlepszych praktyk regulacyjnych na poziomie transgranicznym. Pozytywnym wkładem w ten proces są

inicjatywy regionalne prowadzone przez Europejski Organu Nadzoru Energii Elektrycznej i Gazu oraz podobne projekty na poziomie rządowym.

- Podmioty należące do sektora muszą bezkompromisowo stosować się do wymogów prawnych. Wdrożenie prawodawstwa europejskiego nie podlega negocjacji.
- Istotnym problemem pozostają regulowane ceny energii.

Najważniejsze problemy w rozmaitych obszarach mają dwie wspólne cechy: prowadzą do utrudnienia rozwoju prawidłowo działającego wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu, któremu nie da się przeciwdziałać w ramach istniejących ram prawnych. Dlatego też w pakiecie prawodawczym zaprezentowanym w dniu 19 września 2007 r. Komisja przedstawiła propozycje rozwiązania tych problemów.