

Jacek MALKO*

Szanse i zagrożenia rozwoju rynków energetycznych — perspektywa europejska

STRESZCZENIE. Podstawowym celem ważnych dokumentów Komisji Europejskiej: Zielonych Ksiąg o energii (wydanych w latach 2000 i 2006) oraz Raportu na temat dochodzeń sektorowych dla rynków gazu i energii elektrycznej, była identyfikacja barier, które obecnie wstrzymują rozwój funkcjonalnego, otwartego i konkurencyjnego europejskiego rynku energii jako bazy dla bardziej sprawiedliwych cen dla odbiorcy końcowego, bardziej efektywnej alokacji i wykorzystywania zasobów, większej otwartości na źródła energii odnawialnej oraz zapewnienia zrównoważonych i bezpiecznych dostaw. W szczególności pięć zasadniczych zagrożeń zidentyfikowano jako koncentrację rynkową, zintegrowanie pionowe, brak generacji, działalności sieciowej, obrotu zintegrowania rynków narodowych, brak przejrzystości reguł oraz sposób stanowienia cen.

SŁOWA KLUCZOWE: rynek energii, bariery rozwoju, dokumenty Komisji Europejskiej, cele

Wprowadzenie

Ubiegłe dwie dekady zaznaczyły się w sektorach infrastrukturalnych silną ekspansją mechanizmów rynkowych. Nawet ograniczając obserwacje do krajów Unii Europejskiej

* Prof. dr hab. inż. — Instytut Energoelektryki Politechniki Wrocławskiej, Wrocław;
e-mail: jacek.malko@pwr.wroc.pl

Recenzent: prof. dr hab. Inż. Roman NEY

stwierdzić można, iż mimo jednolitych ram, tworzonych przez pierwotne i wtórne źródła prawa wspólnotowego, narodowe rynki energii wykazują daleko idącą specyfikę i różnorodność [1, 2]. Dotychczasowe doświadczenia wskazują również na globalizację podstawowych barier, utrudniających działanie mechanizmów konkurencyjności. Sytuacja ta wywołała zaniepokojenie Komisji Europejskiej, która wszczęła dochodzenia, obejmujące „ocenę warunków konkurencyjności na europejskich rynkach energii elektrycznej i gazu oraz zbadanie, czy bieżące symptomy niewłaściwego funkcjonowania rynków wynikają z naruszenia przyjętych zasad” [3]. Ogólnym celem dochodzenia jest zidentyfikowanie przeszkód, utrudniających rozwój w pełni funkcjonalnego, otwartego i konkurencyjnego europejskiego rynku energii.

Restrukturyzacja sektora energetyki przebiega w poszukiwaniu dynamicznej równowagi pomiędzy mechanizmami rynkowymi i regulacją, utożsamianą z działaniami państwa. Niekwestionowana jest rola rynku jako skutecznego narzędzia optymalizacji krótkoterminowej w warunkach nadmiaru zasobów, lecz w horyzontach długoterminowych, właściwych planowaniu strategicznemu, mechanizmy konkurencyjności nie prowadzą do pożądanych rezultatów. Zadaniem państwa (którego prerogatywy często przenoszone są na organizacje ponadnarodowe) jest tworzenie ram prawnych funkcjonowania rynku i formułowanie polityki energetycznej. Priorytety tej polityki (określane często jako cele strategiczne państwa) sprawdzają się do triady:

- ✧ minimalizacja cen energii dla zwiększenia konkurencyjności gospodarki,
- ✧ minimalizacja skutków działalności przedsiębiorstw sektora dla środowiska oraz
- ✧ zapewnienie pożądanego poziomu bezpieczeństwa dostaw energii.

Liczne dokumenty Komisji Europejskiej, będące wtórnymi źródłami prawa (rozporządzenia, decyzje, dyrektywy, zalecenia i opinie) stwarzają możliwości realizacji celów strategicznych UE na drodze osiągania celów cząstkowych. Zasadniczy trzon regulacji, zwłaszcza w zakresie sektora elektroenergetycznego, stanowią dyrektywy [4].

Natomiast dokumentami, formułującymi założenia strategiczne Wspólnoty i poszczególnych krajów członkowskich, są tzw. białe księgi („Komisja Europejska na wniosek Rady Unii Europejskiej opracowuje takie dokumenty proponujące działania w określonej dziedzinie i strategię rozwiązywania wytypowanych problemów. Po przyjęciu przez Radę stają się one oficjalnymi programami działania” [5]). Przygotowaniem do „białej księgi” są dokumenty sektorowe — „zielone księgi”, obejmujące specjalistyczne fragmenty integracji w ramach Unii i opracowywane przez Dyrekcje Generalne Komisji lub inicjowane przez jednego z komisarzy. W oczekiwaniu na Białą Księgę Energetyki wskazać można na dwie zielone księgi, opublikowane przez Dyrekcję Generalną Energii i Transportu. Pierwsza z nich (z roku 2000) ma znamienity podtytuł: „W kierunku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii” [6]. Najnowszy dokument tej rangi — Zielona Księga z roku 2006 — rozszerza spektrum dyskusji, sygnalizując jako obszar zainteresowań strategię na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii [7]. Ważną rolę odgrywa również Raport Komisji [8], relacjonujący wyniki dochodzenia w sprawie stanu europejskich rynków energii.

Strategia bezpieczeństwa — Zielona Księga 2000

Dokument z roku 2000 [6] ustalił ramy dyskusji, formułując podstawowe problemy, wokół których krystalizować się winny założenia strategiczne, wynikające z oceny istniejących i przewidywanych zagrożeń UE. Punktem wyjścia jest ocena stanu sektora zaopatrzenia w energię w Unii Europejskiej. Podstawowe stwierdzenia są następujące:

- ✧ *niemożliwe jest osiągnięcie samowystarczalności energetycznej UE*; wynika to z nadmiernej energochłonności gospodarki, ograniczoności zasobów własnych oraz niekorzystnych warunków dostępu do zasobów zewnętrznych,
- ✧ *ograniczona jest swoboda wyboru struktury nośników energii*: energetyka jądrowa i oparta na węglu napotyka na silny sprzeciw, wybór ropy naftowej stwarza uzależnienie od państw niestabilnych politycznie, faworyzowanie gazu ziemnego stwarza niebezpieczeństwo uzależnienia w przyszłości, a priorytet zasobów odnawialnych ma charakter wyboru politycznego.

Analiza nowych uwarunkowań sektora zaopatrzenia w energię podkreśla dwa dominujące problemy:

- ✧ wyzwania ze strony zmian klimatycznych, których istotną przyczyną są emisje z przedsiębiorstw sektora energetycznego,
- ✧ skutki tworzenia globalnych rynków energii.

Na tle analizy stanu i uwarunkowań sporządzić można zarys strategii w obszarze energii w postaci zidentyfikowanych zagrożeń i przyszłościowych priorytetów.

Słabość bieżącego sposobu pokrywania zapotrzebowania na energię przejawia się przez szereg elementów ryzyka: ryzyko fizyczne, ryzyko ekonomiczne, ryzyko społeczne oraz ryzyko środowiskowe. Co więcej, przewidywać należy powstawanie niestabilności, będących wynikiem kontynuacji istniejących tendencji i rozwiązań politycznych, nieadekwatnych do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i w otoczeniu UE. Dokument formułuje również priorytety dla przyszłości; najważniejszymi są zarządzanie procesem wzrostu zapotrzebowania na energię z wykorzystaniem polityk: horyzontalnej i sektorowej oraz zarządzanie dostawami energii przez intensyfikację wewnętrznych zasobów UE, stworzenie warunków konkurencyjności oraz zapewnienie dostaw zewnętrznych.

Dyskusja, której rozwój stymulować miała Zielona Księga 2000, skupia się wokół trzech zasadniczych punktów:

- ✧ „Unia Europejska w coraz większym stopniu uzależnia się od zewnętrznych dostaw energii, a rozszerzenie UE nie zmienia tej sytuacji; aktualne oceny określają, że stopień uzależnienia osiągnie 70% w roku 2030;
- ✧ Unia Europejska w niewielkim tylko stopniu może wpływać na warunki dostaw energii; w istocie interweniować może jedynie zmniejszając zapotrzebowanie, głównie na drodze promocji oszczędzania energii w budynkach i sektorze transportowym;
- ✧ Obecnie Unia Europejska nie jest w stanie sprostać wyzwaniom zmian klimatycznych i podjętym zobowiązaniom, zwłaszcza wynikającym z Protokołu z Kioto” [6].

Mając na względzie przytoczone uwarunkowania dyskusja zainicjowana przez Komisję winna dotyczyć następujących kwestii fundamentalnych:

- ✧ Czy UE może zaakceptować wzrost uzależnienia od zewnętrznych źródeł energii bez zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności gospodarki? Które ze źródeł zalecać należy przy formułowaniu polityki importowej? Czy stosowne jest przyjmowanie podejścia ekonomicznego: koszt energii czy geopolityka i ryzyko nieciągłości zaopatrzenia?
- ✧ Czy wzrastająca integracja europejskiego wewnętrznego rynku energii, na którym decyzje podjęte przez jeden z krajów ma wpływ na kraje pozostałe, zmusza do spójnej i skoordynowanej polityki na szczeblu wspólnotowym? Co taka polityka winna obejmować i gdzie wbudować do niej zasady konkurencyjności?
- ✧ Czy obciążenia fiskalne i polityka wspierania przez państwo są przeszkodą w konkurencyjności w UE? Czy niepowodzenia w harmonizacji podatków pośrednich nie skłaniają do rewizji kwestii opodatkowania w sektorze energii z uwzględnieniem celów energetycznych i środowiskowych?
- ✧ Biorąc pod uwagę ramy zamierzonego dialogu z państwami — producentami powstaje kwestia, jakie warunki powinny zawierać porozumienia w sprawie dostaw i promowania inwestycji? Uznając wagę partnerstwa, w szczególności z Rosją, jak można objąć gwarancją stabilność kwot, cen i inwestycji?
- ✧ Czy dążyć należy do zwiększenia rezerw magazynowych — jak to już wcześniej dokonano z ropą naftową — i czy winny one objąć inne nośniki energii, takie jak gaz lub węgiel? Czy Wspólnota nie winna odegrać większej roli w zarządzaniu zapasami i jeśli tak, to jakie winny być cele i narzędzia? Czy ryzyko nieciągłości dostaw energii usprawiedliwia bardziej stanowcze środki, zapewniające dostęp do zasobów?
- ✧ Jak zapewnić można rozwój i lepszą eksploatację sieci transportu energii UE i krajach sąsiadujących dla umożliwienia właściwego funkcjonowania rynku i zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw?
- ✧ Rozwój niektórych odnawialnych źródeł energii wymaga poważnych wysiłków w dziedzinie postępu technicznego, wspierania inwestycji oraz wspomaganie eksploatacji. Czy współfinansowanie tego wspierania winno obejmować udział sektorów, które już wcześniej uzyskały znaczącą pomoc we wstępnej fazie rozwoju i które obecnie wykazują wysoką dochodowość (gaz, ropa, energetyka jądrowa)?
- ✧ Uwzględniając fakt, że energetyka jądrowa jest jednym z elementów debaty o zapobieganiu zmianom klimatycznym oraz samowystarczalności energetycznej rozważyć należy kwestię: w jaki sposób UE może znaleźć rozwiązanie problemu odpadów nuklearnych, bezpieczeństwa jądrowego i rozwoju badań nad przyszłościowymi reaktorami, w szczególności wykorzystującymi fuzję?
- ✧ Jakie polityki mogą zapewnić UE wypełnienie zobowiązań Protokołu z Kioto? Jakie środki należy przedsięwziąć w celu wykorzystania pełnego potencjału oszczędności energii, co umożliwi zmniejszenie zarówno energetycznej zależności od krajów pozaunijnych jak i emisji CO₂?
- ✧ Czy ambitny program promowania biopaliw i innych paliw zastępczych, łącznie z wodorem, określony udziałem 20% w pełnym zużyciu energii do roku 2020, winien być

wprowadzony poprzez inicjatywy narodowe, czy też na drodze skoordynowanych decyzji unijnych w zakresie podatków, dystrybucji oraz perspektyw rolnictwa?

- ✧ Czy oszczędności energii w budynkach (40% zużycia energii) — zarówno publicznych jak i prywatnych, nowych i modernizowanych — winny być promowane przez takie bodźce jak upusty podatkowe, czy też na drodze środków regulacyjnych, stosowanych w sieciach lub dla odbiorców przemysłowych?
- ✧ Oszczędności energii w sektorze transportowym (32% zużycia) wymagają zmiany tendencji w udziale transportu drogowego i szynowego. Czy obserwowana nierównowaga jest naturalna, czy też można na nią oddziaływać przez działania korekcyjne (nawet niepopularne), na przykład skłaniające do ograniczenia ruchu samochodowego w obszarach miejskich? Jak otwarcie sektora na konkurencję warunkowane jest inwestycjami w infrastrukturę dla usunięcia ograniczeń transportowych?
- ✧ Jak można rozwijać bardziej kooperatywne wizje oraz uwzględniać perspektywę długoterminową w rozważaniach i działaniach, podejmowanych przez władze publiczne i inne zaangażowane strony w celu stworzenia zrównoważonego systemu zaopatrzenia w energię? Jak jesteśmy przygotowani do przyszłościowych opcji w zakresie energii?

Ten zbiór zapytań o strategię i poszczególne jej elementy nie przerodził się w spójną wizję polityki energetycznej Unii Europejskiej, zawartą w odnośnej „Białej Księdze”. Pięcioletnie blisko doświadczenia i wyniki dyskusji znalazły jedynie podsumowanie w raportach Dyrekcji Generalnej TREN z końca roku 2004 i roku 2005 [9, 10].

Strategia zrównoważenia, konkurencji i bezpieczeństwa Zielona Księga (2006)

Ostatnim (na razie) ważnym dokumentem unijnym jest nowa edycja Zielonej Księgi z marca 2006 r. [7] o podtytule „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”. Aktualną sytuację energetyczną Księga opisuje jako nowy krajobraz energetyczny XXI wieku. Składają nań następujące elementy:

- ✧ Pilnie potrzebne są inwestycje. W samej tylko Europie zaspokojenie zapotrzebowania na energię i wymiana starzejącej się infrastruktury wymagać będzie w ciągu następnych 20 lat inwestycji w wymiarze jednego trylionu Euro.
- ✧ Uzależnienie UE od importu wzrasta. Jeżeli nie sprawimy, że energia ze źródeł wewnętrznych będzie bardziej konkurencyjna, to w ciągu następnych 20. lub 30. lat około 70% zapotrzebowania Unii na energię pokrywane będzie importem w porównaniu z 50% obecnie.
- ✧ Rezerwy są skoncentrowane w kilku krajach. Obecnie w przybliżeniu połowa konsumpcji gazu w UE zaspokajana jest dostawami z tylko trzech państw (Rosji, Norwegii i Algierii). Jeżeli obecne trendy utrzymają się, import gazu wzrośnie o 80% w ciągu najbliższych 25 lat.

- ✧ Globalne zapotrzebowanie na energię wzrasta. Oczekuje się, że światowe zapotrzebowanie na energię — i emisje CO₂ — wzrosną do 2030 r. o około 60%. Globalne zużycie ropy wzrośnie o 20%, w przewidywanym tempie 1,6% rocznie.
- ✧ Ceny ropy i gazu wzrastają. W ciągu ostatnich dwóch lat wzrosły prawie dwukrotnie w UE, tak jak ceny energii elektrycznej. Jest to sytuacja trudna dla konsumentów. Przy wzrastającym światowym zapotrzebowaniu na paliwa kopalne, rozciągniętych łańcuchach zaopatrzenia i wzrastającym uzależnieniu od importu, wysokie ceny ropy i gazu prawdopodobnie będą się utrzymywać. Mogą one jednak spowodować większą oszczędność wykorzystania energii i wprowadzenie innowacji.
- ✧ Klimat Ziemi ociepla się. Według Międzyrządowego Zespołu ds. Zmiany Klimatu (IPPC), emisje gazów cieplarnianych spowodowały już ocieplenie światowe rzędu 0,6 stopnia. Jeżeli nie zostaną podjęte zdecydowane działania to do końca obecnego stulecia temperatura wzrośnie o 1,4 do 5,8 stopnia. Wszystkie regiony świata — łącznie z UE — będą musiały stawić czoła poważnym skutkom wywieranym na ich gospodarki i ekosystemy.
- ✧ Europa nie stworzyła jeszcze w pełni konkurencyjnych wewnętrznych rynków energii. Dopiero kiedy będą istniały takie rynki, obywatele UE będą mogli cieszyć się korzyściami płynącymi z bezpieczeństwa dostaw energii i niższych cen. Aby to osiągnąć, należy rozwijać połączenia transgraniczne, stworzyć i w pełni zastosować skuteczne ramy prawne i regulacyjne, jak również zapewnić rygorystyczne przestrzeganie wspólnotowych zasad konkurencji. Ponadto, jeżeli Europa ma z powodzeniem sprostać stojącym przed nią wyzwaniom i we właściwy sposób inwestować w przyszłość, konsolidacja sektora energetycznego powinna być uwarunkowana sytuacją na rynku.

Ten stan rzeczy wymaga wspólnej reakcji europejskiej. Szefowie państw i rządów w czasie spotkań na szczycie w październiku i grudniu 2005 r. dostrzegli to i zwrócili się do Komisji o zajęcie się tą sprawą. Niedawne wydarzenia podkreśliły rozmiar tego wyzwania. Podejście opierające się jedynie na 25. oddzielnych politykach energetycznych nie wystarczy.

UE posiada istotne atuty: stanowi ona drugi co do wielkości rynek energii na świecie, liczący ponad 450 milionów konsumentów, a dzięki wspólnym działaniom może ona chronić swoje interesy i zapewnić ich realizację. UE nie tylko dysponuje odpowiednim obszarem, ale także środkami politycznymi, aby odnaleźć się w tym nowym krajobrazie energetycznym. UE jest światowym liderem w zakresie zarządzania popytem, wspierania nowych i odnawialnych form energii i rozwoju nowych technologii o niskich emisjach dwutlenku węgla. Jeżeli UE poprze nową wspólną politykę, przemawiając wspólnym głosem w kwestiach energii, Europa może przewodzić światowym poszukiwaniom rozwiązań w dziedzinie energetyki.

Zielona Księga określa sześć kluczowych dziedzin, w których potrzebne są działania w celu sprostania wyzwaniom, przed którymi stoimy. Zasadnicze jest pytanie, czy istnieje porozumienie w odniesieniu do konieczności stworzenia nowej wspólnej europejskiej strategii energetycznej, i czy równowaga, konkurencyjność i bezpieczeństwo powinny stanowić główne zasady strategii.

Z powyższego wynikają następujące pytania, dotyczące tzw. filarów strategii UE:

1. *„Konkurencyjność i wewnętrzny rynek energii*. Czy istnieje zgodność w odniesieniu do fundamentalnego znaczenia prawdziwego jednolitego rynku dla wspierania wspólnej

Europejskiej strategii energetycznej? W jaki sposób można znieść bariery we wdrażaniu istniejących środków? Jakie nowe środki należy podjąć, aby osiągnąć ten cel? W jaki sposób można zapewnić, by wszyscy Europejczycy mieli dostęp do energii po rozsądnych cenach oraz, by wewnętrzny rynek energii przyczynił się do utrzymania poziomów zatrudnienia?

2. *Zróżnicowanie form energii.* Co UE powinna uczynić, aby zapewnić, że Europa jako całość wspiera przyjazne dla klimatu zróżnicowanie źródeł energii?

3. *Solidarność.* Jakie środki należy podjąć na poziomie Wspólnoty, aby zapobiec powstawaniu kryzysów dostaw energii oraz aby je rozwiązać, jeżeli się pojawiają?

4. *Zrównoważony rozwój.* W jaki sposób wspólna europejska strategia energetyczna może najlepiej zająć się kwestią zmian klimatycznych, zapewniając równowagę między celami ochrony środowiska naturalnego, konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw? Jakie dalsze działania są potrzebne na poziomie Wspólnoty, aby osiągnąć istniejące cele? Czy należy określić dodatkowe cele? W jaki sposób powinniśmy zapewnić długoterminowe bezpieczne i przewidywalne ramy dla inwestycji w dalszy rozwój źródeł czystej i odnawialnej energii w UE?

5. *Innowacje i technologia.* Jakie działania należy podjąć na poziomach wspólnotowym i narodowych w celu zapewnienia, że Europa pozostanie światowym liderem w dziedzinie technologii energetycznych? Jakie instrumenty są najlepiej dostosowane do osiągnięcia tego celu?

6. *Polityka zewnętrzna.* Czy powinna powstać wspólna zewnętrzna polityka energetyczna, umożliwiająca UE mówienie jednym głosem? W jaki sposób Wspólnota i państwa członkowskie mogą promować zróżnicowanie dostaw, a w szczególności dostaw gazu? Czy UE powinna tworzyć nowe partnerstwa z sąsiadami, łącznie z Rosją oraz z innymi głównymi państwami wytwórczymi i konsumpcyjnymi świata?" [7].

Najlepszym podsumowaniem rozważań o strategii energetycznej Unii może być wspólna wypowiedź promotorów Zielonej Księgi 2006 — Jose Manuela Barroso — przewodniczącego Komisji Europejskiej i Andrisa Piebalgsa — komisarza ds. energii: „Wyzwania stoją przed całym naszym kontynentem i wszystkimi jego obywatelami. Dlatego też wymagają działania całej Europy. Zaangażowanie Unii Europejskiej wydaje się tu jak najbardziej właściwe. Jako drugi co do wielkości konsument energii na świecie Unia dysponuje niebagatelną siłą nabywczą. Jesteśmy jednym z najbardziej energooszczędnych kontynentów oraz globalnym liderem w zakresie nowych i odnawialnych źródeł energii, w tworzeniu technologii ograniczających emisję dwutlenku węgla oraz w zarządzaniu popytem.

Tymczasem działania Europy w dziedzinie energii były w przeszłości niespójne. Nie zawsze udawało nam się umiejętnie łączyć różne obszary polityki z interesami poszczególnych państw członkowskich. Trzeba to zmienić.

Właśnie dlatego Komisja Europejska publikuje dzisiaj „Zieloną Księgę” w sprawie tworzenia spójnej europejskiej polityki energetycznej. Naszym celem jest energia bezpieczna, zrównoważona i konkurencyjna. Jeśli Unii uda się przyjąć w tej sprawie spójne stanowisko i przemówić jednym głosem, Europa ma szansę odegrać wiodącą rolę. „Zielona Księga” w sprawie europejskiej polityki energetycznej ma pomóc Unii Europejskiej w stworzeniu podstaw bezpiecznej, konkurencyjnej i zrównoważonej struktury energetycznej.

świat wkracza dziś w nową erę energetyczną. Ze wspólną polityką energetyczną Europa będzie mogła wejść w nią pewnym krokiem” [11].

Ocena stanu europejskich rynków energii (2006)

Dokument Komisji Europejskiej [8], ogłoszony 6 lutego br. i określany jako Wstępny Raport o wynikach dochodzenia sektorowego w zakresie naruszania zasad konkurencyjności, dotyczy wewnętrznych europejskich rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego.

Zidentyfikowano pięć głównych barier, utrudniających działanie mechanizmów rynkowych:

- 1) koncentracja rynków,
- 2) integracja pionowa,
- 3) brak integracji rynków,
- 4) nietransparentność,
- 5) zasady cenotwórstwa.

Dochodzenie wszczęto w czerwcu 2005 r. w oparciu o Artykuł 17 Rozporządzenia (Regulation) nr 1 z 2003 r. i objęto nim „ocenę warunków konkurencyjności na europejskich rynkach energii elektrycznej i gazu oraz zbadanie, czy bieżące symptomy niewłaściwego funkcjonowania rynków wynikają z naruszenia zasad konkurencyjności” [3]. Ogólnym celem dochodzenia jest „zidentyfikowanie barier, zakłócających rozwój w pełni działającego otwartego i konkurencyjnego europejskiego rynku energii”, przy czym datą wdrożenia takiego rynku ma pozostać 1 lipca 2007 roku.

Rynek energii elektrycznej

Koncentracja rynkowa charakteryzuje większość rynków hurtowych, które utrzymują się w obszarach wyznaczonych granicami narodowymi przy wysokiej koncentracji podsektora wytwórczego, co stwarza możliwości przejawiania nadmiernej siły rynkowej. Ceny na rynku transakcji natychmiastowych (spot market) na ogół oddają stopień koncentracji w wytwarzaniu, zaś transakcje w segmencie kontraktów terminowych są na ten czynnik mniej wrażliwe. Jednakże zachować należy ostrożność w ocenie siły rynkowej jedynie na podstawie udziału w rynku. Analiza transakcji giełdowych wykazuje, że wytwórcy mają możliwości podwyższania cen, co również sygnalizują poszkodowani w wyniku takich praktyk odbiorcy. Również badanie struktury mocy wytwórczych wykazuje, że główni producenci korzystają z możliwości wycofywania mocy dla podwyższania cen. Dalszych analiz wymaga zjawisko ingerowania operatorów w proces stanowienia cen.

Integracja pionowa wytwarzania, przesyłu i dystrybucyjnej działalności sieciowej pozostała dominującą cechą wielu rynków energii elektrycznej. Pionowe zintegrowanie generacji i obrotu detalicznego ogranicza zachęty do uczestniczenia w rynku hurtowym. Niska płynność rynku stanowi barierę wejścia. Silne powiązanie przedsiębiorstw obrotu i sieciowych spółek dystrybucyjnych ogranicza ekonomiczne zainteresowanie operatorów sieci otwieraniem dostępu stron trzecich. Powszechnie wyrażany jest sceptycyzm odnośnie do efektywności istniejących zobowiązań do rozdzielania obszarów działalności: nadal utrzymują się praktyki dyskryminacyjne i konieczne jest zdecydowane im przeciwdziałanie.

Brak integracji rynków powoduje niski poziom wymiany transgranicznej, co sprzyja powstawaniu nadmiernej siły rynkowej (dominacji) spółek wytwórczych na rynkach narodowych. Proces integracji jest hamowany przez niedostateczne zdolności przesyłowe łączy międzynarodowych („interkonektorów”) oraz dokonywane z długi wyprzedzeniem rezerwowanie mocy przesyłu w okresie przed liberalizacją. Polepszenie dostępu do interkonektorów wymaga lepszych metod zarządzania ograniczeniami sieciowymi. Brak jest również odpowiednich zachęt dla inwestowania w dodatkowe moce przesyłowe, likwidujące chroniczne „wąskie gardła”. Różnorodność stosowanych rozwiązań jest ważnym czynnikiem, hamującym integrację rynków.

Nietransparentność w sposób szczególny i dobrze rozpoznany występuje na hurtowych rynkach energii elektrycznej. Zwiększenie przejrzystości prowadzi do minimalizacji ryzyka graczy rynkowych, a także obniża bariery wejścia na rynek wytwórców i dostawców, zapewnia niedyskryminacyjność uczestnictwa i polepsza możliwość oddziaływania na rynki hurtowe i zaufanie do generowanych sygnałów cenowych. Badania ankietowe wykazały, że przeszło 80 procent uczestników rynku nie jest usatysfakcjonowana obecnymi poziomami przejrzystości. Gracze wymagają większego zakresu informacji o technicznej dostępności łączy międzysystemowych i sieci przesyłowej, o generacji, o mocach bilansujących i rezerwie oraz o zapotrzebowaniu. Zasady właściwego prowadzenia rynku oraz jego nadzoru są zasadniczo odmienne w Państwach Członkowskich, a na poziomie unijnym występuje słaba harmonizacja wymagań odnośnie do wymagań transparentności na rynkach energii elektrycznej.

Cenotwórstwo jest z natury rzeczy procesem o znacznej złożoności i wielu uczestników rynku ma ograniczone zaufanie do mechanizmów tworzenia cen. Z pewnością w obserwowanych ostatnio zmianach cen energii elektrycznej istotną rolę odgrywa wzrost kosztów paliwa. Znacznej podwyżce uległy ceny gazu, lecz ceny węgla pozostały względnie stabilne. Analitycy nie są zgodni w ocenie skutków mechanizmu handlu emisjami w UE dla cen energii elektrycznej. Koegzystencja cen regulowanych i ustalonych przez rynek w wielu krajach unijnych ma negatywny skutek dla rozwoju rynku konkurencyjnego. W niektórych Krajach Członkowskich rozważa się zastosowanie specjalnych środków obniżających koszty energii elektrycznej dla odbiorców szczególnie elektrochłonnych, aczkolwiek ograniczeniem takich działań jest legislacja antytrustowa i reguły dopuszczalności pomocy publicznej.

Rynki gazu

Specyfika sektora gazu ziemnego stwarza pewną odrębność zachowań w wyspecyfikowanych obszarach, aczkolwiek podstawowe problemy mieszczą się w pięciu dziedzinach naruszania zasad konkurencyjności. I tak:

- ❖ **koncentracja rynku** hurtowego pozostaje ogólnie równie wysoka jak w okresie przedliberalizacyjnym, czego konsekwencją jest ograniczenie swobody wyboru przez klienta i niewielki stopień konkurencyjności;
- ❖ **integracja pionowa** prowadzi do braku płynności i ograniczonego dostępu do infrastruktury, stwarzając dodatkowe bariery wejścia dla nowych dostawców usług;
- ❖ **integracja rynków** cechuje się obecnie brakiem jakiegokolwiek nacisku konkurencyjnego, nowi gracze na rynku nie mają efektywnego dostępu do sieci, a operatorzy infrastruktury (rurociągi i magazyny gazu) są podejrzewani o stosowanie praktyk dyskryminacyjnych;
- ❖ **transparentność** jest naruszana przez brak dostępu do wiarygodnej i aktualnej informacji o rynku, a zasada poufności, zbyt poszerzająco interpretowana, prowadzi również do nieprzejrzystości funkcjonowania rynku;
- ❖ **cenotwórstwo** stanowi istotny problem w uzyskiwaniu efektów otwarcia rynku; niezbędne są bardziej skuteczne i transparentne reguły tworzenia cen, których cechą jest indeksacyjne powiązanie z cenami ropy naftowej.

Działania

Dokumenty Komisji [3,8] mają na celu „wywołanie dyskusji i przedstawienie propozycji wszelkich niezbędnych remediów prawnych w dziedzinie struktury, regulacji i zasad konkurencyjności w oparciu o stwierdzenia, zawarte w Dochodzeniu [8] oraz wynikające z równoległego przeglądu implementacji dyrektyw liberalizacyjnych [12,13]”. Obecnie zatem byłoby przedwczesne wyciąganie ostatecznych wniosków i skupić się należy na konsultacjach i szerszej debacie w kontekście Zielonej Księgi, której zamierzeniem jest przedstawienie do końca roku 2006 strategicznej wizji europejskiego sektora zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii [14].

Komisja Europejska wykazuje determinację w ujawnieniu naruszeń zasad konkurencyjności w sektorach energii elektrycznej i gazu, mając na względzie interes Wspólnoty i w zgodzie oraz w ścisłej współpracy z narodowymi organami nadzoru nad konkurencyjnością. Już obecnie wyniki przeprowadzonych dochodzeń umożliwiają wyznaczenie priorytetów w najważniejszych obszarach:

1. *Koncentracja rynkowa* została zidentyfikowana jako problem podstawowy, co zasadniczym czyni działanie UE w zakresie praktyki fuzji i przejęć. Każde z takich działań

wymaga traktowania indywidualnego, ale Dochodzenie [8] pomaga w określaniu najbardziej odpowiednich kryteriów i najbardziej skutecznych remediów w określonym otoczeniu rynkowym.

2. *Integracja pionowa* została oceniona jako problem pierwszorzędnej wagi i wymagający indywidualnego traktowania w świetle reguł konkurencyjności. Dalsza faza analiz wymaga starannej oceny pozyskanych danych i szczegółowego rozpatrzenia wszelkich aspektów integracji.

3. *Integracja rynków* w zasadniczym stopniu jest blokowana przez ograniczenie dostępu do łączy międzysystemowych (interkonektorów) w sektorze energii elektrycznej oraz do zdolności przesyłowych rurociągów i zdolności magazynowych w sektorze gazu. Stan ten wymaga udzielenia priorytetu badaniom uregulowań i praktyk, ograniczających konkurencyjność.

Obok wymienionych działań priorytetowych konieczne są dalsze działania doraźne, zapobiegające sytuacjom naruszania konkurencyjności i utrudniania klientom zmiany dostawcy.

W zakresie regulacji wyłaniają się następujące zagadnienia:

1. Podstawowym spostrzeżeniem jest niedostateczna transparentność sektora energetycznego. Istnieje zgodność poglądów, iż remedium stanowi wzmocnienie wymagań na drodze regulacji lub zasad konkurowania.

2. Istnieją uzasadnione przesłanki do stwierdzenia, iż pozostałe jeszcze po fazie przedliberalizacyjnej „prawa pierwszeństwa” stanowią poważne bariery wejścia dla konkurencji, zniekształcając mechanizmy rynkowe.

3. Mimo osiągniętego postępu w ustalaniu wspólnych reguł dla połączeń (interkonektorów) pomiędzy systemami narodowymi, pozostaje nadal wiele do zrobienia. Badania sugerują, iż w pełni dobrowolne zasady kooperacji nie są w stanie generować sygnałów dla inwestorów i niezbędna jest ochrona regulacyjna.

Zestawienie to nie wyczerpuje listy problemów, podnoszonych zarówno przez uczestników rynku jak i regulatorów oraz wymagających dalszych analiz. Można sformułować liczne zagadnienia, których rozstrzygnięcie w obecnej fazie dochodzeń jest przedwczesne, lecz wymaga pilnego podjęcia studiów. Należą do nich:

- ✧ praktyki stanowienia cen na hurtowych rynkach energii elektrycznej wraz z mechanizmami giełdowymi;
- ✧ ocena konkurencyjności w świetle związku cen gazu i ropy naftowej w wielu kontraktach;
- ✧ wyjątki od zasady TPA w dyrektywie gazowej (nowe inwestycje rurociągowo, magazynowanie i terminale LNG);
- ✧ możliwość bardziej powszechnego wykorzystywania regulacji w sektorach energii elektrycznej i gazu w celu zmniejszenia efektu koncentracji i zwiększenia płynności rynku;
- ✧ wpływ systemu handlu emisjami (ETS) na ceny rynkowe energii elektrycznej, rozważany w szerszym kontekście politycznym.

Problemy strukturalne

Istotnym rezultatem Dochodzenia jest ogólna konkluzja, że realny przełom w kierunku efektywnej konkurencyjności na rynkach energii elektrycznej i gazu (wyznaczony datą 1 lipca 2007 r.) nie będzie możliwy, jeżeli podstawowe przyczyny złego funkcjonowania rynku nie zostaną właściwie zidentyfikowane. Struktura rynku jest wyrazem immanentnego konfliktu interesów, wynikającego z integracji pionowej wytwarzania, przesyłu i dystrybucji. „Sytuacja taka wynika jeszcze z okresu preliberalizacyjnego i niweczy korzyści efektywnego konkurowania, osiągnane w znaczącej mierze przez odbiorcę finalnego. Czyni to system zaopatrzenia w energię UE mniej przyjazny dla nowych form energii, w rodzaju OZE, przez konflikt interesów z akcjonariuszami na wszystkich trzech poziomach łańcucha wartości i uniemożliwia efektywną dywersyfikację dostaw, stanowiącą nieodłączny warunek bezpieczeństwa energetycznego” [8].

Konieczne jest pełne wprowadzenie zliberalizowanych dyrektyw „elektrycznej” [12] i „gazowej” [13], nie tylko w formie literalnej, ale też zgodnej z ich duchem. Jeżeli nie osiągnie się rzeczywistego postępu w tej mierze, należy rozważyć dalsze działania w rodzaju pełnego rozdzielenia strukturalnego.

Wnioski

Ogólnym celem omówionych dokumentów Komisji Europejskiej jest identyfikacja barier, hamujących obecnie rozwój w pełni funkcjonalnego, otwartego i konkurencyjnego wewnętrznego europejskiego rynku energii jako podstawy do bardziej prawidłowych cen dla odbiorcy finalnego, bardziej efektywnej alokacji i wykorzystania zasobów, większego otwarcia na odnawialne źródła energii oraz ekonomicznie zrównoważoną bazę zapewniającą bezpieczeństwo zasilania.

Deklaracji tej towarzyszą niestety jawnie protekcyjnistyczne i oligopolistyczne praktyki, obserwowane w europejskim sektorze energii. Polskie rozterki i dyskusje nad modelem energetyki krajowej nie są zatem ani wyjątkowe, ani odosobnione. Pozytywnym elementem jest kształtująca się świadomość wagi problematyki energetycznej, która przenika nawet na łamy prasy codziennej.

Literatura

- [1] MALKO J., 2006 — Europejski rynek energii elektrycznej. Ref. generalny XII Konf. „Rynek Energii Elektrycznej. Mat. Konf. REE'06, Kazimierz Dolny.
- [2] MALKO J., 2006 — Bieżąca ocena stanu europejskich rynków energii. Energetyka, zesz. Tem. VIII (APE'06).

- [3] Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich do Rady Parlamentu Europejskiego: Sprawozdanie z postępów w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej. Bruksela, 15.11.2005, COM (2005) 568 Końcowy.
- [4] MALKO J., 2006 — Strategia energetyczna Unii Europejskiej w świetle dokumentów. Mat. Konf. „Energetyka 2006”, Wrocław, listopad (w druku).
- [5] KIENZLER I., 2003 — Leksykon Unii Europejskiej. Świat Książki, Warszawa.
- [6] European Commission: Green Paper — Towards a European strategy for the security of energy supply. Brussels 2001.
- [7] Komisja Wspólnot Europejskich: Zielona Księga — Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii. Bruksela, 8.3.2006.
- [8] European Commission Preliminary Report: Sector Inquiry under Art. 17 Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets, Brussels 16 Febr. 2006.
- [9] Dyrekcja Generalna TREN: Energy & Transport: Report 2000—2004, Luxembourg 2004.
- [10] European Commission: Report on the Green Paper on Energy — Four years of European initiatives, Brussels 2005.
- [11] BARROSO J.M., PIEBALGS A., 2006 — Nowy krajobraz energetyczny Europy, czyli sześć filarów unijnej współpracy. *Gazeta Wyborcza* z 8 marca 2006.
- [12] Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in electricity. OJ EU L176 of 15 July 2003.
- [13] Directive 2003/55/EC (...) concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC. OJ EU L176 of 15 July 2003.
- [14] European Commission: Integrated European Energy Policy. Green Paper, Brussels, March 2006.

Jacek MALKO

Opportunities and threads of the energy market development — an European perspective

Abstract

The overall objective of fundamental European Commission's documents: Green Papers on Energy (issued in 2000 and 2006 y., respectively) and Report on Sector Inquiry on the gas and electricity markets was to identify the barriers currently impeding the development of a fully functioning open and competitive EU-wide energy market as a basis for fairer prices for the final consumer, more efficient allocation and use of resources, more openness for renewables and sustainable and secure of energy supply. Especially the five main threads are: market concentration, vertical enclosure, lack of integration, lack of transparency and price formation.

KEY WORDS: energy market, barriers of development, EC documents, goals