

Mirosław DUDA*

Co przeszkadza polskiej energetyce w uzyskiwaniu korzyści z wdrażania prawa unijnego?

STRESZCZENIE: Artykuł zawiera omówienie problemów związanych z unijną polityką energetyczną i klimatyczną, które utrudniają uzyskanie korzyści polskiej energetyce z integracji w ramach Unii Europejskiej. Zawiera również pewne propozycje kierunków zmian, które znacznie zmniejszyły liczbę i zakres istniejących barier. Dotyczą one sposobów realizacji unijnej polityki w zakresie elektroenergetyki w całej Wspólnocie i poszczególnych państwach członkowskich. Chodzi przede wszystkim o zastępowanie konfliktogennych wymogów dla państw członkowskich standardami dla nowych lub odtwarzanych obiektów energetycznych, ograniczenie zakresu stosowania mechanizmów konkurencji tylko do przypadków, kiedy konkurencja może być skuteczna i nie zagraża bezpieczeństwu dostaw energii, umieszczenie w legislacji wymogów odnoszących się tylko do dojrzałych technologii, urealnienie wymagań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych z uwzględnieniem inercji globalnych zmian klimatu, doprecyzowanie kryteriów dozwolonej pomocy publicznej i ograniczenie arbitralnych decyzji Komisji Europejskiej w tym zakresie. W artykule podkreślono potrzebę racjonalizacji polityki energetyczno-klimatycznej Unii w kierunku zapewnienia rzeczywistego priorytetu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej jako istotnego czynnika rozwoju cywilizacyjnego. Racjonalizacja powinna mieć miejsce na etapach przygotowywania dokumentów unijnych, aby uniknąć podejmowania nie zawsze słusznych decyzji politycznych przez wyższe organy Wspólnoty.

SŁOWA KLUCZOWE: polityka energetyczna, polityka klimatyczna, legislacja unijna, bariery w realizacji polityki

* Agencja Rynku Energii SA, Warszawa

Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że integracja w ramach Unii Europejskiej to szansa na uzyskiwanie korzyści dla polskiej gospodarki, w tym również w dziedzinie zaopatrzenia w energię elektryczną. Warunkiem jest jednak stworzenie takich unijnych i krajowych mechanizmów współpracy, które by ułatwiały uzyskiwanie tych korzyści w ramach właściwie pojmowanej solidarności. Jest to niezwykle trudny warunek do spełnienia wobec ogromnej różnorodności narodowych gospodarek i przede wszystkim społeczeństw. Owe naturalne problemy nie zawsze są uwzględniane w tworzeniu prawa unijnego zarówno co do zakresu, jak i treści uregulowań. Mogą być problemem w postrzeganiu celowości uczestnictwa we Wspólnocie, co pokazał Brexit.

W artykule podjęto próbę wskazania niektórych istotnych rozwiązań unijnej polityki energetycznej i klimatycznej, które utrudniają polskiej gospodarce uzyskiwanie korzyści z integracji. Sformułowano również propozycje zmian, które znacznie poprawiłyby sytuację w tym zakresie i które powinny być brane pod uwagę w dyskusjach na temat przyszłego kształtu unijnej legislacji energetycznej. Uzyskanie poprawy w tym zakresie jest niezwykle trudne wobec skostniałych struktur administracyjnych Wspólnoty. Tym niemniej warto przynajmniej mieć znajomość tych czynników, które wywierają negatywny wpływ na możliwość uzyskiwania korzyści z integracji. Być może Brexit przyczyni się do rewizji tych struktur i tym bardziej istotna jest świadomość, co przeszkadza w uzyskiwaniu korzyści z integracji.

1. Podstawowe problemy

1.1. Państwa jako podmioty polityki i legislacji UE

Generalnie polityka energetyczna Unii określa działania warunkujące prawidłowy rozwój zaopatrzenia w energię, a więc bezpieczeństwo dostaw, racjonalne koszty energii i spełnianie wymogów ochrony środowiska. W świetle ewidentnych faktów świadczących o ocieplaniu klimatu w skali globalnej nie budzi zastrzeżeń potrzeba prowadzenia stosownej polityki klimatycznej. Sposób realizacji tej polityki wywołuje jednak wiele problemów i może być przyczyną negatywnych zjawisk zarówno dla Wspólnoty, jak i krajów członkowskich. Wynika to przede wszystkim z tego, że wymagania wynikające z określonej polityki, w tym klimatycznej, kształtowane są dla Unii Europejskiej jako jednolitego organizmu, natomiast realizacja w obecnym układzie Wspólnoty polega na ustalaniu celów i wymagań dla poszczególnych krajów członkowskich przez organy Unii.

Różnicowanie celów i wymagań dla poszczególnych państw członkowskich lub przyznanie derogacji od jednolitych wymagań dla niektórych państw z natury jest konfliktogenne.

Wywołuje to wzrost złożoności całej struktury realizacji polityki poprzez konieczność określania i uzasadniania zakresu derogacji, stosowania rozbudowanej sprawozdawczości i procedur kontrolnych z systemem kar dla państw członkowskich. W tym procesie wzrasta znaczenie Komisji Europejskiej i zachodzi obawa, czy przypadkiem nie o to chodzi. W dyskusjach w Wielkiej Brytanii przed podjęciem decyzji w sprawie Brexitu, podkreślano nieuzasadnione tendencje Komisji do usurpowania sobie roli unijnego rządu również w sprawach, które powinny być domeną państw członkowskich.

Wydaje się, że bardzo wielu problemów można by uniknąć, gdyby wdrożenie polityki energetycznej oraz przede wszystkim ekologicznej i klimatycznej było ukierunkowane bezpośrednio na nowe obiekty i instalacje odtworzeniowe we wszystkich krajach członkowskich. Podmiotami realizującymi byłyby wtedy przedsiębiorstwa lub instytucje a nie państwa członkowskie. W niektórych obszarach ten kierunek zaczyna być realizowany, np. w dziedzinie efektywności energetycznej m.in. poprzez ustalanie standardów efektywności, lub w dziedzinie ekologii poprzez ustalanie wymagań emisyjnych dla instalacji wytwarzania energii. Obowiązujące wymagania obejmują jednak również obiekty istniejące, co wiąże się z koniecznością ich kosztownej i czasochłonnej modernizacji lub wycofywania z eksploatacji, niezależnie od stopnia ich amortyzacji. W legislacji klimatycznej należałoby uwzględnić dużą inercję zjawisk globalnych, aby nie powodować niepotrzebnych kosztów, związanych z nieuzasadnionym pośpiechem.

1.2. Niedopracowane idee technologiczne w legislacji

Poważnym mankamentem unijnej legislacji są dyrektywy określające wymogi dla krajów członkowskich w odniesieniu do niedojrzałych technologii, co do których istnieją poważne wątpliwości dotyczące zasadności i zakresu ich wprowadzania. Charakterystycznym przykładem jest obowiązek wprowadzenia do narodowej legislacji przepisów w zakresie instalacji wychwytu i składowania dwutlenku węgla (CCS) (Dyrektywa PE i Rady nr 2009/31/WE) oraz wykonywania i kontrolowania działalności polegającej na przesyłaniu dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania dla przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla. Dodatkowo przepisy wymagają, aby wszystkie nowe jednostki wytwórcze spalające paliwa kopalne miały zarezerwowane powierzchnie na przyszłe instalacje CCS. Tego rodzaju powszechnie obowiązujące przepisy powinny być wprowadzone dopiero po potwierdzeniu zasadności idei i opanowaniu komercyjnym nowych technologii. Nie wyklucza to oczywiście celowości prowadzenie prac badawczo-rozwojowych w tym obszarze, finansowanych ze środków unijnych.

Innym przykładem niedopracowanej koncepcji, która znalazła swoje wdrożenie w legislacji unijnej są dyrektywy i przepisy wykonawcze dotyczące systemu handlu emisjami gazów cieplarnianych (ETS), które wprowadziły rozbudowane struktury rynkowe generujące koszty i pole do działań spekulacyjnych a i tak decydującym czynnikiem stanowienia cen uprawnień do emisji nie jest z rynek a decyzje Komisji Europejskiej zgodne postanowieniami Rady i Parlamentu. Należy zwrócić uwagę, że idea rynku, który ma obniżyć ceny uprawnień jest w sprzeczności z polityką klimatyczną, która preferuje podwyższanie tych cen.

Dotychczasowe wyniki działania systemu ETS wskazują na jego nieskuteczność, gdyż naturalne błędy prognozy produkcji energii i emisji gazów cieplarnianych, które są podstawą działania ETS, prowadzą do nieakceptowalnych poziomów rynkowych cen uprawnień do emisji CO₂, w szczególności do utrzymującego się ostatnio niskiego poziomu tych cen, który podważa sens stosowania systemu ETS do stymulacji wprowadzania niskoemisyjnych technologii wytwarzania energii. Ta wada ETS przyczynia się do wydatkowania środków na rozbudowaną strukturę rynkową ETS i wprowadza niepotrzebne ryzyko ekonomiczne dla inwestorów i operatorów obiektów energetycznych. Komisja Europejska zauważa te mankamenty i wprowadza lub proponuje działania naprawcze, np. backloading i Market Stability Reserve, które są potrzebne, ale tylko wtedy, kiedy będziemy upierać się przy rynkowej strukturze ETS. Rozwiązaniem tego problemu byłaby po prostu rezygnacja z rynku w ETS na rzecz regulacji cen uprawnień przez KE zgodnie z polityką klimatyczną, co i tak się dzieje, ale można by uniknąć wysokich kosztów struktury rynkowej ETS. Radykalnym rozwiązaniem byłoby jednak wprowadzenie podatku węglowego zarówno dla emitentów GHG, jak i importerów produktów wyprodukowanych w krajach, gdzie nie stosuje się ograniczeń emisji CO₂, uwzględnienie tzw. śladu węglowego.

1.3. Nadmierna fascynacja konkurencją

Cechą realizacji polityki unijnej jest nadmierna fascynacja konkurencją, często bez uwzględniania kryteriów jej poprawnego działania i wpływu na inne aspekty gospodarki, np. na bezpieczeństwo dostaw energii. Tendencje te są widoczne w podstawowych dyrektywach dotyczących energii elektrycznej (Dyrektywa PE i Rady nr 2009/72/WE, 2003/87/WE, 2010/75/WE, 2009/28/WE) Jaskrawym przykładem skutków tych dyrektyw jest obecna struktura rynku energii elektrycznej w krajach członkowskich UE, który jest rynkiem tylko energii, niegenerującym wystarczających sygnałów dla inwestorów do budowy nowych źródeł wytwarzania, zwłaszcza systemowych. Specyficzna konkurencja wytwórców na tym rynku, ograniczona istotą energii elektrycznej i względami systemowymi, prowadzi do obniżania kosztów produkcji i zmniejszania zdolności przedsiębiorstw do inwestowania, zwłaszcza w kapitałochłonne jednostki wytwórcze, a to generalnie zmniejsza rezerwę mocy w systemie i zagraża bezpieczeństwu dostaw.

Wprowadzenie konkurencyjnego rynku energii elektrycznej wynikało z powszechnego przeświadczenia, że mechanizmy rynkowe sprawdzą się w elektroenergetyce, jeśli doprowadzimy do unbundlingu, czyli oddzielenie działalności sieciowej od dostawczej (sprzedaży energii), i umożliwimy dostęp do sieci sprzedawcom i odbiorcom energii (zasada TPA). Zbyt mało wagi przykładano do spełnienia kryterium Herfindahla-Hirschmanna o dopuszczalnej sile rynkowej pojedynczego uczestnika rynku.

Mimo istniejących problemów liberalizacja rynków energii elektrycznej jest ortodoksyjnie uważana za panaceum na opanowanie negatywnych dla gospodarki skutków nieuchronnego wzrostu cen nośników energii pierwotnej. Proces urynkowania energii elektrycznej we wszystkich krajach okazał się jednak bardzo trudny, gdyż już wydzielenie, w przedsiębiorstwach pionowo zintegrowanych segmentu działalności konkurencyjnej, a więc w zakresie dostaw energii do sieci, oraz zakaz przepływów finansowych pomiędzy regulowaną działalnością sieciową

a konkurencyjną, istotnie zwiększyło ryzyko działalności przedsiębiorstw, zwłaszcza pionowo zintegrowanych, i pogorszyło warunki inwestycji po stronie wytwarzania,

Na rynku działającym w oparciu o TPA efektywna i uczciwa może być w zasadzie tylko konkurencja pomiędzy odpowiednio dużą liczbą przedsiębiorstw wytwórczych posiadających jednostki o zbliżonych charakterystykach w całym zakresie obciążenia systemu. Jest to bardzo trudny warunek do spełnienia w świetle rozwoju rozmaitych technologii wytwarzania, w tym dotowanych odnawialnych źródeł energii, zwłaszcza niesterowalnych, oraz występującą specjalizację przedsiębiorstw w pewnych typach technologii, np. jądrowych lub gazowych, o bardzo specyficznych charakterystykach techniczno-ekonomicznych.

W dotychczasowej polityce UE zapomniano o tym, że we wszystkich działaniach mających na celu liberalizację rynku energii musi być konfrontowana skuteczność mechanizmów konkurencji w zakresie obniżania kosztów i cen energii z ryzykiem obniżenia bezpieczeństwa dostaw. Specyficzne problemy pojawiły się na rynkach konkurencyjnych w miarę wzrostu udziału technologii odnawialnych, które korzystały z różnych form pomocy publicznej.

Ostatnio w literaturze światowej pojawiły się informacje o dokonywanych zmianach struktury rynku konkurencyjnego energii elektrycznej, aby w warunkach rynkowych zapewnić długofalowe bezpieczeństwo dostaw tego nośnika. W USA rozpoczęto takie prace, po stwierdzeniu, że elektrownie jądrowe, działające na konkurencyjnych rynkach energii zaczynają być wycofywane z eksploatacji z powodów ekonomicznych, gdyż nie wytrzymują konkurencji z szybko budowanymi elektrowniami na tani gaz łupkowy, a są one potrzebne ze względów bezpieczeństwa dostaw. Na konieczność zmian struktury rynku energii elektrycznej w celu zapewnienia rozwoju energetyki jądrowej wskazuje również raport OECD (2016).

W Europie, wobec stwierdzenia nieskuteczności mechanizmów rynku tylko energii do stwarzania wystarczających zachęt dla inwestorów, aby budowali nowe systemowe źródła wytwarzania, rozpoczęto wdrażanie rozmaitych form płatności za moc oferowaną w systemie. W Polsce obecnie przygotowuje się tzw. rynek mocy (Dyrektywa PE i Rady nr 2009/31/WE), w którym przewiduje się na wzór brytyjski, aukcje dla potencjalnych źródeł mocy koniecznych do zapewnienia stabilnego działania systemu elektroenergetycznego.

W związku z perspektywą rozwoju niskoemisyjnych technologii wytwarzania, a więc OZEEi elektrowni jądrowych, przygotowywane są również inne zmiany mechanizmów rynku konkurencyjnego. Najbardziej zaawansowane prace w tym obszarze realizowane są w Wielkiej Brytanii. Podjęto próbę wdrożenia tzw. kontraktów różnicowych (*Contracts for Differences – CfD*), aby obniżyć poziom ryzyka dla inwestorów zamierzających budować i eksploatować źródła o dużym udziale kosztów kapitałowych w kosztach wytwarzania energii. Napotkało to jednak na trudności ze strony Komisji Europejskiej, która uznaje, że generalnie jest to niedozwolona pomoc publiczna i publikuje szereg trudnych warunków dopuszczalności takich mechanizmów na rynku.

W ramach liberalizacji rynku energii elektrycznej pojawiły się przedsiębiorstwa obrotu energią elektryczną, tworzące sektor obrotu obok sektorów wytwarzania, przesyłu i dystrybucji. Są one niezbędne jako pośrednicy handlowi, natomiast ich wpływ na zwiększenie skuteczności mechanizmów konkurencji jest wątpliwy. Znaczna liczba przedsiębiorstw obrotu, spowodowana liberalnymi warunkami uzyskiwania koncesji na tę działalność, powoduje wprawdzie uelastycz-

nienie rynku poprzez zwiększenie możliwości wyboru dostawcy energii elektrycznej lecz jednocześnie buduje dodatkową marżę cenową na rynku, która prawdopodobnie zjada dużą część efektów konkurencji. Statystyki wskazują, że sumaryczny wolumen sprzedaży energii elektrycznej w polskiej elektroenergetyce przez spółki obrotu jest ponad 2-krotnie wyższy od wolumenu sprzedaży przez przedsiębiorstwa wytwórcze, co świadczy o znaczącym obrocie pomiędzy spółkami obrotu. Jednocześnie duża liczba pośredników obniża bezpieczeństwo dostaw, gdyż rozmywa odpowiedzialność z tytułu zawartych umów na dostawę i zmniejsza możliwości wyegzekwowania zobowiązań umownych.

1.4. Przesadne nadzieje związane z budową jednolitego rynku europejskiego

Rozwój liberalizacji a przede wszystkim dążenie do zwiększenia skuteczności mechanizmów konkurencji, prowadzi w UE do forsowania rozszerzenia geograficznego powiązań rynkowych. Jednocześnie rozszerzenie rynku uznaje się za czynnik zwiększający bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej, co teoretycznie wydaje się słuszne, ale nie uwzględnia dodatkowych uwarunkowań skuteczności tego procesu. Chodzi przede wszystkim o nieuzależnianie bezpieczeństwa dostaw energii od zewnętrznych warunków rozwoju krajów ościennych, gdyż żadne umowy pomiędzy państwami członkowskimi UE i regulacje wspólnotowe nie dają gwarancji uzyskania odpowiedniego poziomu narodowego bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Z tego względu, mimo celowości rozszerzania rynku ze względów operacyjnych, wystarczalność mocy źródeł krajowych powinna być podstawowym założeniem polityki energetycznej wszystkich krajów członkowskich UE.

Rozszerzenie rynku do wymiaru europejskiego stawia operatorom systemów przesyłowych trudne wyzwania. Podstawowym problemem są niedostateczne przepustowości połączeń międzysystemowych w warunkach szerokiego obszaru powiązań biznesowych, które były w przeszłości dostosowane do przepływów mocy i energii, utrwalonych centralnym sterowaniem działalnością przedsiębiorstw energetycznych. Nie rozwiązano do tej pory w wystarczającym stopniu problemu finansowania inwestycji połączeniowych, gdyż nie działają tutaj mechanizmy konkurencji, a jedyna możliwość finansowania budowy takich połączeń z centralnego funduszu europejskiego napotyka na trudności, związane z wadami finansowania budżetowego. Inwestycje komercyjne w tym zakresie nie zdały egzaminu ze względu na duże ryzyko działalności przesyłowej z wykorzystaniem tylko połączeń międzysystemowych. Wydaje się, że europejski rynek energii elektrycznej powinien rozwijać się raczej w wymiarze regionalnym, gdyż wtedy można integrować zbliżone poziomem rozwoju systemy.

1.5. Nierealistyczne wymagania w zakresie tempa redukcji emisji gazów cieplarnianych

Jedną z istotnych przyczyn problemów wdrażania polityki klimatycznej jest stanowienie celów w postaci redukcji emisji gazów cieplarnianych (GHG) w określonym czasie odnoszonych do poziomów rejestrowanych w poprzednich okresach. Tak rozumiane cele redukcyjne oznaczają konieczność nie tylko kształtowania przyszłej struktury emisji, ale zmianę istniejącej, co często wiąże się z wycofywaniem z eksploatacji niezamortyzowanych obiektów i określonymi stratami gospodarczymi. Na ten efekt zwrócono uwagę na paryskiej konferencji klimatycznej COP21. Uchwały z tej konferencji nie zawierają już postanowień dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych a absolutnych wartości koncentracji GHG w atmosferze i przyrostu średniej temperatury atmosfery ziemskiej.

Cele redukcyjne emisji GHG są natomiast powszechną praktyką w Unii Europejskiej i mogą być przyczyną poważnych problemów. Cel główny UE określony w konkluzjach Rady Unii Europejskiej z października 2015 roku, to uzyskanie 40% redukcji emisji GHG w odniesieniu do 1990 roku. Został on przetransponowany na dwa odrębne cele cząstkowe: uzyskanie redukcji emisji do 2030 roku przez sektory objęte ETS w wymiarze 43% i przez sektory nieobjęte tym systemem w wysokości 30% w odniesieniu do 2005 r. Dla Polski ustalenie celów redukcji emisji GHG w odniesieniu do 2005 roku jest szczególnie niekorzystne, gdyż nie uwzględnia się w ten sposób ogromnego wysiłku związanego z obniżeniem emisji GHG w latach 1988–2005 o ponad 30% dzięki kosztownej rynkowej transformacji gospodarki. Dalsze obniżanie emisji GHG w Polsce od 2005 roku wymaga poniesienia znacznie wyższych kosztów w porównaniu do tych krajów, które od 1990 roku zmniejszyły tylko nieznacznie emisję GHG, a niektóre nawet ją zwiększyły. Jest to wyraz nierównego traktowania państw członkowskich.

Poza tym mogą pojawić się problemy interpretacyjne w zakresie osiągnięcia celów cząstkowych, jeśli wzajemne relacje emisji objętej ETS i nieobjętej tym systemem będą się różnić od założonych. Jest to przesztynienie kryteriów, które powinno być wzięte pod uwagę w procesie opracowywania polityki unijnej.

1.6. Niedopracowana i nieprecyzyjna polityka dozwolonej pomocy publicznej

Sprawy pomocy publicznej przyznawanej przez państwa UE generalnie reguluje Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. (Art. 107) Wsparcie podmiotów ze środków publicznych nie może być źródłem nieuczciwej przewagi na rynku konkurencyjnym. Kraje członkowskie, które zamierzają stosować pomoc publiczną są zobowiązane do uzyskania zgody Komisji Europejskiej, chyba że mieści się ona w tzw. zwolnieniu grupowym od tego obowiązku ([Komunikat Komisji 2014/C 200/01](#)).

W dziedzinie energetyki działania Komisji Europejskiej w głównej mierze dopuszczają pomoc publiczną na ochronę środowiska, zwłaszcza na wsparcie odnawialnych źródeł energii oraz rozwój infrastruktury energetycznej (sieci energetyczne). Jednocześnie, w ślad za Radą

Europejską, Komisja zapowiada ograniczenie wsparcia na inwestycje związane z paliwami kopalnymi.

Europejska polityka odchodzenia od energetyki konwencjonalnej na rzecz źródeł odnawialnych i niskoemisyjnych jest słuszną z punktu widzenia ochrony środowiska. Jednakże Komisja powinna mieć na względzie, że przejście ze źródeł kopalnych na odnawialne nie jest możliwe w trybie natychmiastowym i wymaga stopniowego działania a poza tym wysoce niewskazane ze względu na bezpieczeństwo funkcjonowania systemu energetycznego. Jeszcze wiele lat krytycznymi dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Polsce będą sprawnie działające systemowe źródła węglowe.

Z opublikowanych przez Komisję wytycznych w sprawie pomocy publicznej wynika że nie uznaje się za zasadne wsparcie konwencjonalnych źródeł nawet jeśli są one krytyczne dla stabilności systemu. Niektóre konkretne wytyczne wzbudzają poważne wątpliwości, jak np. zobowiązanie prawne do wygaszenia pomocy publicznej w określonym czasie. Spełnienie tego wymagania jest poważnym problemem, gdyż wycofanie pomocy powinno być uzależnione od zmian warunków, które tę pomoc wywołały. Takie wymaganie może być powodem ograniczenia inwestycji wytwórczych, zwłaszcza kapitałochłonnych, które decydują o stabilności systemów energetycznych.

Dotychczas nie było wymagania unijnego, aby system wsparcia bazował na mechanizmach rynkowych. Stąd w praktyce krajów członkowskich bardzo rzadko wykorzystywane są systemy, w których wysokość wsparcia zależy od mechanizmów rynkowych, gdzie występuje ryzyko rynkowe w zakresie wysokości wsparcia niezależnie od ryzyka działania na rynku energii. Najczęstsze systemy wsparcia dla energii odnawialnej to gwarantowane taryfy (*feed-in tariff*), które ostatnio ze względu na politykę Komisji Europejskiej, aby wszędzie promować konkurencję, zaczynają być przekształcane w systemy z gwarantowanymi dopłatami do ceny rynkowej (*premium tariff*). Pozostałe mechanizmy, w tym wymagane prawem udziały energii z OZE w sprzedaży odbiorcom finalnym (tzw. *quota*) a więc obowiązek zakupu określonej prawem energii certyfikowanej po rynkowej lub regulowanej cenie, występują tylko w niewielu krajach. Owe zalecenia wynikają z nadmiernej fascynacji mechanizmami rynkowymi mimo że w tym przypadku nie bardzo mają sens.

2. Problemy unijnej polityki energetycznej w polskim prawie

Polskie prawo musi być zgodne z dyrektywami unijnymi i polską polityką energetyczną. Dokumenty krajowe są uzgadniane z Komisją Europejską, aby uniknąć lub zmniejszyć zakres ewentualnych konfliktów w fazie wdrażania lub stosowania prawa krajowego. Z tego względu w tworzeniu polskiego prawa zauważa się tendencję do bezkrytycznego kopiowania zapisów dyrektyw, co pomaga w uzyskaniu akceptacji Komisji, natomiast często sprawia trudności we wdrażaniu polskiego prawa. Podstawową przyczyną tych trudności jest historycznie ukształto-

wana struktura polskiej energetyki, odbiegająca znacznie od modelu, który był brany pod uwagę w konstruowaniu prawa unijnego, oraz specyficzne rozwiązania krajowego otoczenia prawnego a także przyjęte rozwiązania administracyjne. Przykładem może być zapis dyrektywy rynkowej o obowiązku zapewnienia niezależności operatora systemu przesyłowego od podmiotów uczestniczących w rynku energii elektrycznej. Formalnie taka niezależność jest uzyskana, gdyż PSE jako OSP jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, ale Skarb Państwa jest dominującym udziałowcem w większości rynkowych koncernów energetycznych i niezależność OSP ma charakter raczej tylko formalny.

W niektórych przypadkach obserwuje się bezkrytyczne schlebienie tendencjom promowanym przez Komisję Europejską, w szczególności nadmiernej fascynacji konkurencją. Przykładem może być obowiązujący do niedawna system wsparcia OZE, bazujący na tzw. zielonych certyfikatach, których cena kształtowana była na rynku tych certyfikatów, mimo że prawo unijne dopuszczało system taryf gwarantowanych. Dopóki podaż energii certyfikowanej była mniejsza od obowiązku wynikającego z rozporządzenia ministra gospodarki, cenę certyfikatów na rynku określała wysokość ustawowej opłaty zastępczej. Jednolita opłata zastępcza stworzyła bardzo dobre warunki dla inwestorów oferujących technologie o kosztach wytwarzania znacznie poniżej cen energii z uwzględnieniem przychodów ze sprzedaży certyfikatów. Dotyczyło to przede wszystkim energetyki wiatrowej i współspalania biomasy. Pojawiła się nadpodaż energii certyfikowanej w stosunku do obowiązku wyznaczonego rozporządzeniem i mechanizmy rynkowe doprowadziły do spadku cen certyfikatów, co zagroziło rozwojowi OZE. Znowelizowana ustawa o źródłach odnawialnych poprawiła te ewidentne błędy, ale wprowadziła nowe, związane z kolei z inną ideą promowaną przez Komisję, a mianowicie aukcjami. Obecnie trwają testy nowego systemu aukcyjnego, które wskazują na szereg nierozwiązanych problemów. System aukcyjny jest również proponowany w projekcie rynku mocy i należy oczekiwać nowych problemów, na co wskazują pierwsze doświadczenia podobnego systemu brytyjskiego.

Uwagi końcowe

Aby wykorzystać szansę uzyskania korzyści z integracji w ramach Unii Europejskiej, należy zadbać o racjonalność zarówno unijnej polityki energetycznej a zwłaszcza klimatycznej Wspólnoty. Racjonalność to przede wszystkim nadanie priorytetu działaniom zapewniającym bezpieczeństwo dostaw energii, w tym przede wszystkim energii elektrycznej, której dostępność jest warunkiem rozwoju cywilizacyjnego naszego kraju. O racjonalność należałoby zadbać przede wszystkim na etapie przygotowań dokumentów unijnych, gdyż jakiegokolwiek działania w wyższych organach decyzyjnych Unii są z reguły skazane na niepowodzenie, gdyż dominują tam względy polityczne, które często daleko odbiegają od racjonalności.

Literatura

- Dyrektywa PE i Rady nr 2003/87/WE ustanawiająca system handlu emisjami gazów cieplarnianych („dyrektywa ETS”).
- Dyrektywa PE i Rady nr 2009/28/WE dotycząca promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych uchylająca dyrektywę 2001/77/WE („dyrektywa OZE”).
- Dyrektywa PE i Rady nr 2009/31/WE w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla („dyrektywa CCS”).
- Dyrektywa PE i Rady nr 2009/72/WE dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej („dyrektywa rynkowa”).
- Dyrektywa PE i Rady nr 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych („dyrektywa IED”).
- Ministerstwo Energii, „Projekt rozwiązań funkcjonalnych rynku mocy, wersja 1.0” Warszawa, 4 lipca 2016 r.
- Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, z 21 stycznia 2014 r.
- Re-powering Markets. Market design and regulation during the transition to low-carbon power systems. OECD/IEA, 2016.
- Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 Komunikat Komisji (2014/C 200/01).

Mirosław DUDA

What Hinders Benefits from Implementation of the EU Legislation by the Polish Electricity Sector?

Abstract

The paper covers problems related to the EU Energy and Climate Policy that hinders the possibility to achieve integration benefits for the Polish electricity sector. Some proposals of changes that would reduce the number and the scope of the existing barriers are formulated. The changes concern the ways of implementation of the electricity related policies in the Community as well as in the Member States. The most significant are replacing the legal requirements for the Member States with requirements or standards for new or reconstructed energy objects, limiting the scope of competitive mechanisms to those being effective and not jeopardizing security of electricity supply, including into legal requirements only matured

technologies, mitigation of requirements concerning reduction of GHG emission with consideration of global climate changes inertia, formulating in more precise way the criteria of allowed public assistance and limiting arbitral decisions of the European Commission in this matter. It has been indicated a need for rationalization of the EU energy and climate policy and assuring a real priority of electricity supply security as the most important factor of civilization development. It was underlined that this process should be carried out on the preliminary stages of preparing the EU documents to avoid not always right political decisions by upper EU bodies.

KEYWORDS: EU energy and climate policy, EU energy legislation, policies implementation barriers

