



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 10.1.2007  
KOM(2006) 841 wersja ostateczna

=

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

**Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu**

{SEK(2006) 1709}  
{SEK(2007) 12}

# KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

## Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu

### 1 DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA ZWIĄZANE Z RYNKAMI WEWNĘTRZNYMI ENERGII ELEKTRYCZNEJ I GAZU

#### 1.1 Podstawa

Od lat 1999-2000<sup>1</sup> na obszarze Unii Europejskiej stopniowo tworzony jest konkurencyjny rynek wewnętrzny energii elektrycznej i gazu. Od tego czasu regularnie sporządzane są coroczne sprawozdania dotyczące wdrażania odnośnych dyrektyw i ich praktycznych rezultatów. W 2006 r. Komisja nadal monitorowała ich wdrażanie, szczególnie poprzez dokładne przeglądy poszczególnych państw i badania sektorowe. Z przeprowadzanego monitoringu wynika, że osiągnięto pewne, aczkolwiek często nierówne, postępy.

Z drugiej strony w tym samym czasie do ram prawnych, ustaleń instytucjonalnych i fizycznej infrastruktury, takiej jak sprzęt informatyczny, włączono podstawowe pojęcia dotyczące wewnętrznego rynku energii. Jednocześnie w wielu państwach członkowskich nie istniała jednak prawdziwa konkurencja. Często klienci nie mieli rzeczywistej możliwości wyboru innego dostawcy. Nawet ci spośród nich, którym udało się zmienić dostawcę, byli często niezadowoleni z zakresu otrzymywanych ofert. Podsumowując, zainteresowane strony nie posiadają jeszcze wysokiego poziomu zaufania w stosunku do rynku wewnętrznego. Wobec tych uchybień Komisja w latach 2005-2006 przeprowadziła badanie sektorów gazu i energii elektrycznej dotyczące przestrzegania prawa konkurencji. Wyniki tego badania zostaną opublikowane równocześnie z niniejszym dokumentem.<sup>2</sup>

#### 1.2 Korzyści płynące z konkurencji

##### *Wydatność*

Liberalizacja wyraźnie doprowadziła do zwiększenia wydajności w zakresie dostaw energii i

<sup>1</sup> Początkowo poprzez dyrektywę 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U. L 27 z 30.1.1997, str. 1) oraz dyrektywę 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. dotyczącą wspólnych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.U. L 204 z 21.7.1998, str. 1); a następnie poprzez dyrektywę (WE) nr 2003/54 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającą dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. L 176 z 15.7.2003, str. 37-56), dyrektywę (WE) nr 2003/55 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającą dyrektywę 98/30/WE (Dz.U. L 176 z 15.7.2003, str. 57-78), rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej (Dz.U. L 176 z 15.7.2003, str. 1-10), rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 września 2005 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego (Dz.U. L 289 z 3.11.2005, str. 1). Klika państw członkowskich podjęło działania zmierzające do otwarcia rynku przed przyjęciem tych środków.

<sup>2</sup> COM(2006)851, Komunikat Komisji „Badanie sektorowe na podstawie art. 17 rozporządzenia 1/2003 dotyczące rynków gazu i energii elektrycznej (sprawozdanie końcowe)” (ang. "Sector Enquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on the gas and electricity markets (Final Report)")

przyczyniła się do oszczędności dla klientów, w szczególności w początkowej fazie. Jednakże ostatnie podwyżki cen hurtowych energii elektrycznej i gazu wpłynęły w mniejszym lub większym zakresie na rachunki końcowych odbiorców i zrównoważyły niektóre wcześniejsze obniżki, szczególnie w przypadku największych przemysłowych odbiorców energii. Wydaje się zatem, że poprawa wydajności nie wpływa w sposób wystarczająco szybki na konsumentów. Twierdzenie, że ceny gazu i elektryczności są raczej rezultatem prawdziwej konkurencji niż bezpośrednim skutkiem decyzji przedsiębiorstw dominujących na rynku, jest wysoce wątpliwe.

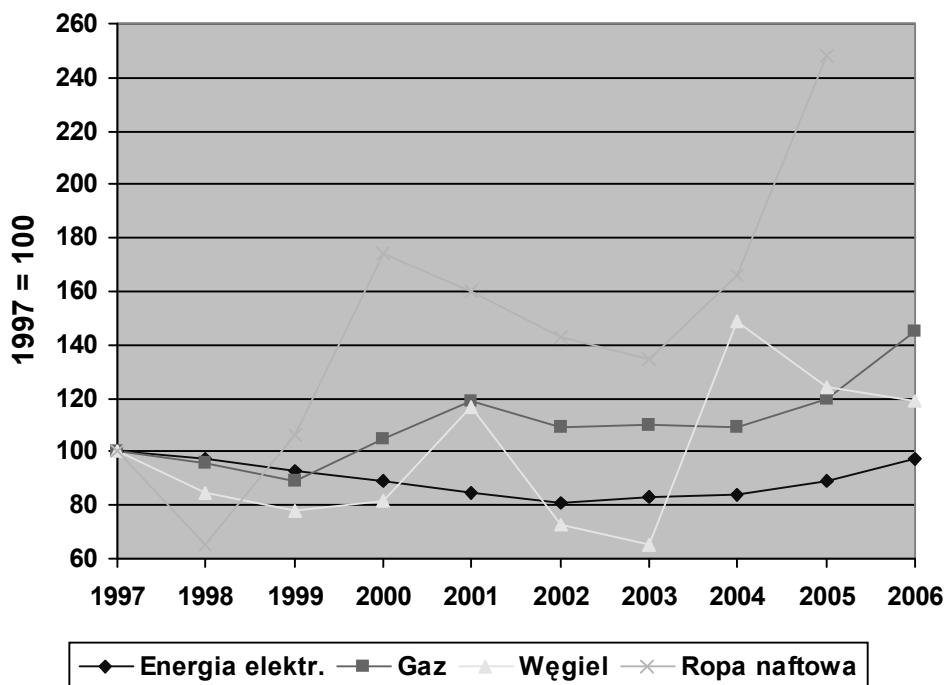
Istnieje szereg przyczyn wyższego poziomu cen, w tym wyższe ceny paliwa pierwotnego, bieżące potrzeby inwestycyjne i rozszerzanie zobowiązań w zakresie ochrony środowiska, w tym wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji (ETS)<sup>3</sup>, a także rozwój odnawialnych źródeł energii<sup>4</sup>. Wśród przyczyn wymieniono również ciągły brak presji konkurencji, wysoki poziom koncentracji na rynkach hurtowych, jak również brak jawności na rynku.

### **Średnie<sup>5</sup> ceny energii elektrycznej i gazu dla klientów końcowych w UE-15 od 1997 r. (poziom cen z 1997 r.)**

<sup>3</sup> Wobec niskiej elastyczności popytu sektor energetyczny może zwiększyć ceny energii o koszty uzyskania bezpłatnych uprawnień w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji. W rzeczywistości modele empiryczne i symulacje w odniesieniu do Niemiec i Holandii wskazują na to, że konsumenci zostali obciążeni około 60 – 100 % kosztów emisji CO<sub>2</sub>, w zależności od konkretnych czynników związanych z rynkiem i technologią. W konsekwencji sektory przemysłu o dużym zapotrzebowaniu na energię objęte ETS nie tylko zmagają się z kosztami emisji CO<sub>2</sub>, ale również wyższymi kosztami produkcji spowodowanymi wyższymi kosztami energii elektrycznej.

<sup>4</sup> Patrz Komunikat Komisji z dnia 7 grudnia 2005 r. „Wsparcie dla wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych” (COM(2005) 627 wersja ostateczna). Szacunkowo ocenia się, że koszty systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii przenoszone są na poziomie około 4-5 % cen energii elektrycznej np. w Niemczech, Hiszpanii i Zjednoczonym Królestwie (str. 45).

<sup>5</sup> Średnia ważona cen dla dużych odbiorców przemysłowych, przemysłu, przedsiębiorstw handlowych i gospodarstw domowych. Źródło: Eurostat. Zmiany cen dla każdej kategorii klientów przedstawiono w tabelach 3.7 i 3.8 dokumentu roboczego służb Komisji: Dane dotyczące polityki energetycznej UE, SEC(2007)12. W przypadku bardzo dużych klientów ceny energii elektrycznej wzrosły w czerwcu 1997 r. z poziomu referencyjnego wynoszącego 100 do 121, natomiast ceny gazu wzrosły w czerwcu 2006 r. do 201



Jak wynika z powyższego wykresu, mimo znacznego wzrostu cen w zakresie kosztów paliwa pierwotnego, ceny detaliczne elektryczności w tym okresie utrzymały się na tym samym poziomie według wartości rzeczywistych średnio dla wszystkich odbiorców, co wyraźnie wskazuje na wpływ zwiększającej się wydajności w zakresie dostaw energii elektrycznej. Nie biorąc pod uwagę wpływu opodatkowania, ceny energii elektrycznej w szczególności dla gospodarstw domowych, w rzeczywistości obniżyły się. W odniesieniu do gazu czynniki mające wpływ na ceny, takie jak konieczność przejścia do wykorzystywania źródeł dostaw o wyższych kosztach, na przykład skroplonego gazu ziemnego (LNG) oraz stałe powiązanie pewnych przywozów gazu z cenami ropy, istniałyby niezależnie od wprowadzenia konkurencji. Należy przypomnieć, że nie można oczekiwać, by ceny energii pozostały niskie niezależnie od czynników zewnętrznych. Komisja wypowiedziała się w tej sprawie w komunikacie, w którym początkowo proponowano drugi pakiet dyrektyw.<sup>6</sup> Konkurencyjny i otwarty rynek powinien jednakże zapewnić najlepsze ceny dla końcowych odbiorców, w tym sektorów przemysłu o dużym zapotrzebowaniu na energię.

#### *Bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię*

Wraz ze zwiększeniem wydajności rynek wewnętrzny w znacznym stopniu przyczynia się do realizacji celu, jakim jest bezpieczeństwo dostaw. Perspektywa dużego unijnego rynku energii elektrycznej i gazu ze wspólnymi zasadami stanowi silną zachętę dla nowych inwestycji. W tym kontekście ostatnie sprawozdanie operatorów systemów dotyczące adekwatności wytwarzania energii jest jednoznaczne. Stwierdzono w nim, że nawet w przypadku wzrostu zapotrzebowania szczytowego o 1,5-2,0 % rocznie, jeśli obecne i planowane inwestycje dostępe będą terminowo, wciąż istnieje nadwyżka zdolności wytwórczych w stosunku do zapotrzebowania szczytowego w całej UE. W odniesieniu do tego nowe inwestycje wyraźnie stanowią odpowiedź na sygnały cenowe na rynkach hurtowych i bilansujących, które mogą włą

<sup>6</sup> Urzeczywistnienie wspólnego rynku energii (ang. Completing the internal energy market), Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, COM(2001) 125, str. 8.

ściwie funkcjonować. Problemy pojawiają się jednak w państwach członkowskich dokładnie kontrolujących ceny, takich jak Hiszpania i Portugalia, gdzie występuje gwałtowny wzrost popytu na energię elektryczną.

Konkurencyjne rynki wspierają również różnorodność, jako że promują one elastyczne reagowanie na warunki rynkowe. Zintegrowany rynek oznacza również silniejszą pozycję europejskich przedsiębiorstw energetycznych zaopatrujących się w energię na rynkach światowych, ze względu na szeroki zakres możliwości związanych ze szlakami przesyłowymi i lepszym dostępem do klientów. Obecnie realizuje się znaczną liczbę inwestycji w różnego rodzaju infrastrukturę importu gazu lub planuje się ich realizację. Wymienione zjawiska są wynikiem procesu liberalizacji, natomiast dalsza poprawa bezpieczeństwa dostaw byłaby efektem bardziej konkurencyjnych warunków.

Bezpieczeństwo dostaw nie może być dłużej uważane jedynie za wewnętrzną sprawę państw członkowskich. Działania mające na celu sprostanie tym problemom mają charakter transgraniczny i wykraczają poza możliwości poszczególnych krajów. Szczególnie rozwój i eksploatacja europejskiej sieci energetycznej musi w przyszłości odbywać się w znacznie bardziej skoordynowany sposób, przynajmniej na poziomie regionalnym, tak by uniknąć przyszłych zakłóceń. Taka sytuacja obecnie nie ma miejsca i daleko jeszcze do realizacji celu spójnej i bezpiecznej sieci europejskiej.

Ogólnoeuropejska awaria zasilania z dnia 4 listopada 2006 r. była dowodem niedoskonałości systemu dostarczania energii elektrycznej w Europie. Europejska Grupa Regulatorów Elektroenergetyki i Gazownictwa (ERGEG) na żądanie Komisji dnia 20 grudnia 2006 r. udzieliła porady, w której stwierdzono, że nie wyciągnięto wniosków z awarii, która nastąpiła we Włoszech w 2003 r., a także zaproponowano działania, które należy podjąć, aby w przyszłości zapobiec kolejnym awariom w Europie<sup>7</sup>:

- Przyjęcie, na wniosek Komisji, prawnie wiążących zasad dotyczących bezpieczeństwa operacyjnego;
- Opracowanie przez Komisję ram prawnych dotyczących sieci elektrycznej, jako części strategii energetycznej;
- Poprawa współpracy między unijnymi operatorami sieci elektrycznej, którzy powinni być publicznie odpowiedzialni za swoje działania.

### *Trwałość*

W ramach konkurencyjnych rynków dostawy energii realizowane są jak najwydajniej a nienależne zyski monopolistyczne są eliminowane. Konkurencyjny rynek zapewnia również sprawiedliwy dostęp klientów do producentów energii ze źródeł odnawialnych i skuteczne stosowanie instrumentów politycznych, takich jak system handlu uprawnieniami do emisji, bądź opodatkowanie emisji, w celu poprawy cen energii z paliw kopalnych<sup>8</sup>. Przejrzyste zasady i płynność na hurtowych rynkach energii również stanowią jasny sygnał na rzecz wydajności

<sup>7</sup> Sprawozdanie ERGEG w sprawie wniosków płynących z poważnych zakłóceń w dostawach energii elektrycznej dnia 4 listopada 2006 r., nr ref. E06-BAG-01-05. ERGEG przedstawi końcowe sprawozdanie w lutym 2007 r.

<sup>8</sup> W celu umożliwienia odzwierciedlenia środowiskowych aspektów produkcji elektryczności w systemie podatkowym, zgodnie z dyrektywą w sprawie opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji

energetycznej.

Dodatkowo jasne i przejrzyste zasady oznakowania, zawierającego informacje na temat źródła energii elektrycznej, zwiększą popyt na energię w większej mierze pochodzącą z odnawialnych źródeł.

### **1.3 Nieodpowiednie wdrażanie obecnych ram prawnych**

Zasadnicze znaczenie ma konieczność dokonania właściwej transpozycji istniejącego prawodawstwa europejskiego do prawa krajowego, tak by umożliwić funkcjonowanie rynków i zapewnić, że są one rzeczywiście otwarte dla wszystkich klientów od dnia 1 lipca 2007 r. Komisja wszczęła zatem 34 postępowania przeciwko 20 państwom członkowskim w sprawie naruszenia przepisów istniejących dyrektyw i nie dokonania ich transpozycji. Po skierowaniu w kwietniu 2006 r. wezwań do usunięcia uchybienia i, w stosownych przypadkach, wszczęciu postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, dnia 12 grudnia 2006 r. Komisja zdecydowała o przesłaniu 26 uzasadnionych opinii do 16 państw członkowskich, w tym do wszystkich największych państw członkowskich<sup>9</sup>.

Główne uchybienia zaobserwowane przy dokonywaniu transpozycji nowych dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego są następujące:

- Regulowane ceny uniemożliwiają wejście na rynek nowych uczestników
- Niewystarczający rozdział operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych, co uniemożliwia zagwarantowanie ich niezależności
- Dyskryminacyjne traktowanie dostępu stron trzecich do sieci, w szczególności preferencyjny dostęp operatorów zasiedziały w ramach historycznych długoterminowych umów
- Niewystarczające uprawnienia organów regulacyjnych
- Nieudzielanie Komisji informacji na temat zobowiązań wynikających ze świadczenia usług publicznych, w szczególności w odniesieniu do uregulowanych taryf za dostawy
- Niewystarczające oznakowanie źródła energii elektrycznej, co ma podstawowe znaczenie dla promowania energii odnawialnej.

Powtarzający się charakter tych uchybień prawie dwa i pół roku po terminie obowiązkowej transpozycji dyrektyw do dnia 1 stycznia 2004 r. wyraźnie wskazuje na niewystarczający charakter i braki istniejących ram prawnych UE wynikających z tych dyrektyw. Organy regulacyjne sektora energetycznego nie posiadają wystarczających uprawnień i niezależności, by mogły zapewnić wprowadzenie otwartych rynków funkcjonujących w sprawny i niedyskryminacyjny sposób. Dodatkowo istniejące ramy prawne nie pozwalają na odpowiednie i skuteczne regulowanie kwestii transgranicznych związanych z dostępem do sieci gazowej i

---

wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz.U. L 283 z 31.10.2003, str. 51) państwa członkowskie mogą zwolnić z opodatkowania energię elektryczną pochodzącą z odnawialnych źródeł energii.

<sup>9</sup>

Patrz:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

elektrycznej. Preferencyjny dostęp wciąż przyznawany transgranicznym połączeniom z innymi sieciami wyraźnie wskazuje na braki w obecnie istniejących zasadach. Przewidziany w obowiązkowych dyrektywach prawny i funkcjonalny rozdział zintegrowanych pionowo operatorów sieci zajmujących się wytwarzaniem i dostarczaniem energii nie jest w stanie zapewnić wszystkim dostawcom równego dostępu do sieci.

#### **1.4 Przeszkody dla konkurencji**

Mimo że należy docenić wyżej przedstawione wyniki, konieczne jest również stwierdzenie, że Unia Europejska wciąż jest daleka od osiągnięcia celu, jakim jest stworzenie rzeczywistego wewnętrznego rynku energii, na którym wszyscy konsumenci posiadają nie tylko zapisane prawo do wyboru swojego dostawcy energii elektrycznej i gazu spośród wszystkich przedsiębiorstw unijnych, ale że prawo to jest rzeczywiste, skuteczne i łatwe do egzekwowania. Analogicznie równie ważne jest, by nowi uczestnicy rynku mogli inwestować w nowe obiekty wytwarzania energii elektrycznej i zdolności importowe gazu, jako że operatorzy zasiedzieli, jeśli we właściwy sposób nie nastąpi ich rozdział, prawdopodobnie wykorzystają sytuację sztucznego niedoboru.

Obecnie Unia Europejska nie jest również w stanie zagwarantować żadnemu unijnemu przedsiębiorstwu prawa do sprzedawania energii elektrycznej i gazu w innym państwie członkowskim na równych prawach z przedsiębiorstwami krajowymi, bez dyskryminacji i występowania ze słabszej pozycji. W szczególności nie istnieje jeszcze niedyskryminacyjny dostęp do sieci ani równie skuteczny nadzór regulacyjny we wszystkich państwach członkowskich.

Dodatkowo Unia Europejska nie sprostała jeszcze w odpowiedni sposób wyzwaniom związanym z inwestycjami na właściwym poziomie w nową infrastrukturę na zasadach wspólnych ram prawnych wspierających rynek wewnętrzny. W znacznej mierze brakuje obecnie koordynacji na odpowiednim poziomie między krajowymi sieciami energetycznymi w odniesieniu do standardów technicznych, zasad bilansowania, jakości gazu, systemów kontaktowych i mechanizmów zarządzania w sytuacjach przeciążenia, które są konieczne, by umożliwić efektywne funkcjonowanie handlu transgranicznego.

Zarówno badanie sektorowe jak i przeglądy państw zrealizowane przez Komisję w 2006 r. wykazały różnorodne konkretne przykłady świadczące o niewystarczającym charakterze istniejących ram prawnych:

- Duże i/lub zintegrowane pionowo przedsiębiorstwa mają znaczną przewagę pod względem posiadanych informacji, które mogą one wykorzystać podczas wyznaczania swojej strategii handlowej. W przeciwieństwie do tego, małe przedsiębiorstwa zbyt późno dowiadują się np. o przerwach w dostawie prądu, by móc się do nich przygotować.
- W niektórych przypadkach wewnątrz zintegrowanych pionowo grup pojawiają się niejasności co do odpowiedzialności za podstawowe funkcje operatora systemów przesyłowych (OSP), np. usługi rozdzielcze i bilansowania sieci.
- Operatorzy systemów przesyłowych, szczególnie pionowo zintegrowani, często nie byli w stanie stworzyć warunków sprzyjających płynnym konkurencyjnym rynkom, np. poprzez utrzymanie oddzielonych obszarów bilansowania sieci zamiast ułatwianie integracji na poziomie krajowym i transgranicznym. Może być to wynikiem braku zaufania między całkowicie rozdzielonymi OSP i operatorami, którzy nie są rozdzieleni.

- OSP zwlekali z podejmowaniem działań mających na celu zwiększenie zdolności transgranicznych, przy pomocy inwestycji lub innych środków. Często wynikało to z nieodpowiednich środków zachęcających przewidzianych w ramach prawnych.
- Jest oczywiste, że zarówno OSP jak i organy regulacyjne zazwyczaj przywiązują zbyt dużą wagę do krótkoterminowych problemów krajowych, a nie do aktywnego działania na rzecz rozwoju rynków zintegrowanych. Na przykład przeciążenia w niektórych państwach były przekazywane na granice krajowe, a więc w pierwszym rzędzie ograniczano transgraniczne zdolności przesyłowe. Niektóre organy regulacyjne zwlekały z dojściem do porozumienia co do tego, w jaki sposób wdrożyć przewidziane już w prawie przepisy, np. dotyczące alokacji zdolności przesyłowej w ramach rynku.
- W wielu kwestiach możliwości niektórych organów regulacyjnych wobec przemysłu były ograniczane ze względu na brak odpowiednich uprawnień i kompetencji decyzyjnych. Ma to szczególne znaczenie w przypadkach, kiedy na mocy dyrektywy, organy regulacyjne nie są ex-ante odpowiedzialne, np. w przypadku zasad rozdziału funkcjonalnego sieci, warunków dostępu zwolnionego z płacenia taryf, przekazywania informacji użytkownikom sieci i magazynowania gazu.
- Czasami organy regulacyjne znajdowały się w sytuacji, kiedy ich decyzje były wyraźnie sprzeczne z realizacją celu utworzenia jednolitego rynku energii elektrycznej i gazu, zazwyczaj ze względu na bezpośredni lub pośredni wpływ rządów krajowych. Najbardziej jasnym, aczkolwiek nie jedynym przykładem jest niewłaściwie uregulowane taryfy za dostawy.
- Skoncentrowane rynki krajowe zachęcają zazwyczaj organy regulacyjne do wprowadzania inwazyjnych przepisów na rynki hurtowe i bilansujące, w postaci np. limitów cenowych, które w znacznej mierze zniechęcają do inwestowania. Jednocześnie mechanizmy zdolności przesyłowych są zupełnie nieskoordynowane, co może prowadzić do zakłóceń.
- Mniejsze państwa członkowskie często starały się o wprowadzenie prawdziwej konkurencji niezależnie od swoich sąsiadów i ich wysiłki stworzenia płynnych rynków hurtowych energii elektrycznej i gazu kończyły się niepowodzeniem. W takich przypadkach konkurencja jest niemożliwa bez podejścia regulacyjnego podlegającego koordynacji między sąsiednimi systemami prawnymi.
- Poza tym w wielu przypadkach operatorzy systemów dystrybucyjnych (OSD) są w niewystarczający sposób przygotowani na otwarcie konkurencji na dostawy do gospodarstw domowych od lipca 2007 r.

Ponadto istniejące ramy prawne spowodowały powstanie problemów dotyczących przepływu kapitału<sup>10</sup>. Po pierwsze, istnienie różnic w poziomach rozdziału sieci w poszczególnych państwach członkowskich prowadzi do sytuacji asymetrycznych, które zakłócają konkurencję między uczestnikami rynku na poziomie UE i są niezgodne ze wspólnotową zasadą swobody przepływu kapitału. Ponadto prowadzi to do niekorzystnej sytuacji państw członkowskich o wyższym poziomie rozdziału. Po drugie, w niektórych przypadkach, gdy transgraniczne wejście na rynek miało miejsce w ramach przejęcia przez producenta z jednego państwa członkowskiego innego przedsiębiorstwa z drugiego państwa członkowskiego lub połączenia się

<sup>10</sup> Na podstawie art. 56 Traktatu WE.



z takim przedsiębiorstwem, krajowe organy regulacyjne, w sposób nie mający uzasadnienia w zasadach swobody przepływu kapitału, interweniowały argumentując, że konieczna była procedura wydawania zezwoleń w celu zagwarantowania bezpieczeństwa publicznego i celów interesu ogólnego<sup>11</sup>.

W wyniku tych znacznych uchybień przedsiębiorstwa zasiedziały z sektora elektroenergetycznego i gazowego w większości zachowały pozycję dominującą na „swoich” rynkach krajowych. Doprowadziło to państwa członkowskie do utrzymania ścisłej kontroli cen za energię elektryczną i gaz płaconych przez odbiorców końcowych. Niestety stanowi to cząsto poważne ograniczenie konkurencji. Mimo że Komisja przyznała, że przypadki zajmowania dominującej pozycji wymagają rozwiązań prawnych i konsumenci mogą potrzebować ochrony przed manipulowaniem cenami, te powszechne limity cenowe uniemożliwiają funkcjonowanie rynku wewnętrznego energii. Uniemożliwiają one również, by sygnały cenowe wskazywały, gdzie istnieje zapotrzebowanie na nowe zdolności przesyłowe, a zatem poprzez zniechęcanie do inwestycji zagrażają bezpieczeństwu dostaw i doprowadzą do kolejnych awarii dostaw. UE nie może zezwolić na dalszy rozwój takiej sytuacji. Próby rozwiązania problemów na rynku *hurtowym* pośrednio poprzez kontrole na rynku *detalicznym* zazwyczaj prowadziły do ograniczeń ich obydwu. Nie leży to w długoterminowym interesie klientów.

Kontrole cen dla klientów końcowych zaliczane są do obowiązków wynikających z tytułu świadczenia usług publicznych, które, jeśli mają charakter dyskryminacyjny, nie są zgodne z art. 3 dyrektywy ustanawiającej obowiązki użyteczności publicznej w celu zapewnienia równego dostępu do klientów dla wszystkich przedsiębiorstw. Po drugie, jeśli przewidziana jest opłata kompensacyjna, musi ona być zgodna z zasadami pomocy państwa. Po trzecie, prawo konkurencji może być stosowane w odniesieniu do dyskryminacji cenowej i ograniczeń dotyczących ponownej sprzedaży. Jak wspomniano powyżej, Komisja wszczęła już szereg postępowania o naruszenie przepisów w związku z uregulowanymi taryfami. **Będzie ona nadal zapewniała, by wszystkie tego typu zobowiązania były zgodne z prawem wspólnotowym.**

Komisja w swoim sprawozdaniu wydanym pod koniec 2005 r. zwróciła uwagę na te wciąż istniejące problemy związane z energią elektryczną i gazem<sup>12</sup>. Uważano wtedy, że jest za wcześnie na wyciągnięcie definitywnych wniosków prawnych. Jednak Komisja zobowiązała się do realizacji szeregu działań. Zostały one zrealizowane w następujący sposób:

- (1) Komisja przeprowadziła dokładne przeglądy sytuacji w poszczególnych państwach poprzez zbadanie uczestników rynku w każdym państwie członkowskim, w tym małych przedsiębiorstw i nowych uczestników rynku<sup>13</sup>.
- (2) Na podstawie opinii wydanej przez Europejską Grupę Regulatorów Elektroenergetyki i Gazownictwa, dnia 9 listopada przyjęto wytyczne w sprawie mechanizmów zarządzania w sytuacjach przeciążenia w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej, które weszły w życie dnia 1 grudnia 2006 r.<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> W sektorze energetycznym nie istnieje odpowiednik „paszportu UE” obowiązującego w przypadku sektora usług finansowych. Każde państwo członkowskie wydaje zezwolenia (np. procedura przyznawania zezwoleń na budowę nowych zdolności w art. 6 dyrektywy w sprawie rynku energii elektrycznej 2003/54/WE).

<sup>12</sup> COM (2005) 568.

<sup>13</sup> Patrz załączony dokument: Dokument roboczy służb Komisji, Sprawozdanie z wdrażania ram prawnych w sprawie elektryczności i gazu: przegląd państw, SEC(2006) 1709.

<sup>14</sup> Decyzja 2006/770/WE.

- (3) Europejska Grupa Regulatorów Elektroenergetyki i Gazownictwa wprowadziła inicjatywy regionalne i pracuje na rzecz usuwania przeszkód dla integracji rynku w następujących dziedzinach: jawność, dostęp do zdolności przesyłowych oraz rozwój węzłów gazowych.
- (4) Komisja zakończyła badania sektorowe<sup>15</sup>. Wszczęto szereg dochodzeń przeciwko przedsiębiorstwom z sektora elektroenergetycznego i gazu.

Komisja wszczęła również procedury w sprawie naruszenia w celu rozwiązania istniejących problemów w dziedzinie przepływu kapitału.

Komisja ma na celu obecnie rozwiązanie pozostałych kwestii w następujących obszarach:

- Zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do dobrze rozwiniętych sieci,
- Poprawa regulacji dostępu do sieci na poziomie UE i krajowym,
- Ograniczenie zakresu nieuczciwej konkurencji,
- Zapewnienie jasnych ram prawnych dla inwestycji,
- Rozwiązywanie problemów związanych z gospodarstwami domowymi i mniejszymi klientami komercyjnymi.

W części drugiej zamieszczono streszczenie planowanych działań Komisji. Prawodawstwo przyjęte w 2003 r., jeśli zostałyby właściwie wdrożone, zawiera szereg wymogów o kluczowym znaczeniu dla konkurencyjnego rynku w Europie, takich jak całkowite otwarcie rynku, wprowadzenie regulowanego dostępu stron trzecich do sieci oraz obowiązek powołania organu regulacyjnego. Jednak konieczne jest wzmocnienie istniejących przepisów. Komisja złożyła wnioski w tej sprawie w 2007 r., po przeprowadzeniu wszechstronnej oceny wpływu i przy uwzględnieniu wyników badania sektorowego.

## **2 KLUCZOWE ZAGADNIENIA**

### **2.1 Zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do dobrze rozwiniętych sieci poprzez rozdział**

Prawny rozdział OSP doprowadził już do poprawy dostępu stron trzecich do sieci. Wprowadzone zostały podstawowe zasady niedyskryminacji i w większości przypadków stworzono strukturę taryfową, która zachęca do rozwoju konkurencji. Stopniowo zlikwidowano subsydia krzyżowe. Ten proces wciąż trwa w odniesieniu do operatorów systemów dystrybucyjnych, w przypadku których do lipca 2007 r. nie obowiązuje wymóg oddzielności prawnej.

Mimo że od 2004 r. poczyniono postępy, oczywiste kwestie przedstawione w części pierwszej wynikające zarówno z przeglądów państw jak i badań sektorowych świadczą o tym, że obecnie prawnie wymagany rozdział prawny i funkcjonalny nie wystarcza do zapewnienia rozwoju

<sup>15</sup> Patrz: Komunikat Komisji „Badanie sektorowe na podstawie art. 17 rozporządzenia 1/2003 dotyczące rynków gazu i energii elektrycznej (sprawozdanie końcowe)”, COM (2006) 851.

prawdziwie konkurencyjnego europejskiego rynku energii elektrycznej i gazu.

Przedstawione problemy nie są powszechne i błędem byłoby niedocenywanie znacznych wysiłków, które zostały poczynione. Jednak sprawy te często zwracały uwagę Komisji jako główne źródła rzeczywistych lub potencjalnych zakłóceń.

W oczywisty sposób prawny rozdział nie eliminuje konfliktu interesów, jaki wynika z pionowej integracji, która powoduje zagrożenie faktem, że sieci są postrzegane jako strategiczne aktywa służące interesom zintegrowanego podmiotu i nie ogólnym interesom klientów sieci. Dowody zebrane podczas obydwu badań sektorowych<sup>16</sup> i przeglądów państw świadczą o tym, że w niektórych przypadkach prowadzi to do następujących problemów:

Po pierwsze, nie można zagwarantować niedyskryminacyjnego dostępu do informacji. Przeszkody informacyjne istniejące w ramach obecnych zasad rozdzielania nie mogą zagwarantować, że OSP nie będą ujawniały istotnych informacji rynkowych zintegrowanemu z nim przedsiębiorstwu wytwarzającemu lub dostarczającemu energię.

Po drugie, obecne zasady rozdzielania nie likwidują zachęty do dyskryminacyjnego traktowania dostępu stron trzecich. Operatorzy zasiedzający sieci mogą zatem wykorzystać związane z tym zasoby w celu utrudnienia konkurentom wejścia na rynek. Dyskryminacyjne warunki dostępu obejmują podłączenie nowych uczestników do nowych elektrowni, nierówny dostęp do zdolności przesyłowych sieci (ang. hoarding), sztuczne utrzymywanie małych obszarów bilansowania sieci, nieudostępnianie niewykorzystanych zdolności.

Po trzecie, zakłóceniu ulegają zachęty inwestycyjne. Pionowo zintegrowane sieci operatorów nie są zachęcane do rozwijania sieci w ogólnym interesie rynku w celu umożliwienia dostępu dla nowych uczestników w dziedzinie wytwarzania i dostaw. Liczne dowody świadczą o tym, że decyzje inwestycyjne zintegrowanych pionowo przedsiębiorstw są dostosowane do zapotrzebowania na dostawy dla ich filii<sup>17</sup>. Takie przedsiębiorstwa zazwyczaj są niechętne zwiększaniu np. zdolności importowych gazu w otwartym procesie, co w niektórych przypadkach prowadziło do problemów z zapewnieniem bezpieczeństwa dostaw. W niektórych przypadkach taka sama sytuacja ma miejsce w odniesieniu do dostępności podłączenia do zdolności nowej generacji. Komisja uważnie zbadała kwestię przeprowadzania rozdziału i stwierdziła, że wyłącznie rygorystyczne przepisy mogłyby zapewnić właściwą zachętę dla operatorów systemu do obsługi i rozwoju sieci w interesie wszystkich użytkowników.

Komisja rozważa zatem dwa możliwe rozwiązania dla przyszłych środków związanych z rozdzielaniem, w celu przedstawienia formalnych wniosków:

- **całkowity rozdział (własności) OSP:** OSP będą zarówno posiadali zasoby transmisyjne, jak i obsługiwali sieć. Sieć ta stanowiłaby niezależną własność, tzn. przedsiębiorstwa zajmujące się dostawą/wytwarzaniem nie mogłyby już posiadać znacznych udziałów w OSP. Panuje przekonanie, że przedstawione powyżej poważne problemy zostaną rozwiązane jedynie wówczas, gdy taki pełny rozdział własności będzie zastosowany do OSP. Przynios

<sup>16</sup> Załącznik techniczny do Komunikatu Komisji „Badanie sektorowe na podstawie art. 17 rozporządzenia 1/2003 dotyczące rynków gazu i energii elektrycznej (sprawozdanie końcowe)”, SEC (2006) 1724, pkt 144 (gaz) i 474 (elektryczność).

<sup>17</sup> Patrz części dotyczące poszczególnych krajów i rozdzielania w dokumencie roboczym służb Komisji: „Sprawozdanie z wdrażania ram prawnych w sprawie elektryczności i gazu: przegląd państw, SEC (2006) 1709. oraz załącznik techniczny do Komunikatu Komisji „Badanie sektorowe na podstawie art. 17 rozporządzenia 1/2003 dotyczące rynków gazu i energii elektrycznej (sprawozdanie końcowe)”, SEC (2006) 1724, w szczególności pkt 157 (gaz) i 487 (elektryczność).

łoby to rzeczywiście szereg korzyści. Zagwarantowano by niedyskryminacyjny dostęp do sieci stronom trzecim, co zachęciłoby do inwestowania w wytwarzanie i w infrastrukturę importową gazu. OSP mogliby również w prostszy sposób wymieniać istotne informacje rynkowe, co prowadzi do zwiększenia wydajności. Ponadto umożliwiłoby to wprowadzenie wyraźnych zachęt do zwiększenia zdolności wewnętrznej infrastruktury UE, ponieważ decyzje inwestycyjne nie byłyby już zakłócane interesami związanymi z dostawami. Dodatkowo ułatwiłoby to transgraniczne łączenie się przedsiębiorstw przesyłowych, co umożliwiłoby bardziej skuteczne zarządzanie kwestiami transgranicznym. Wreszcie, wyraźnie istnieje równowaga między poziomem rozdziału i poziomem nadzoru regulacyjnego. Wysoki poziom rozdziału własności zmniejszyłby potrzebę wprowadzania coraz bardziej obciążających regulacji prawnych, jako że w celu zapewnienia eliminacji dyskryminacji nadzór regulacyjny mógłby być mniej szczegółowy. Stosunkowo rygorystyczny nadzór mający na celu zagwarantowanie niezależności pionowo zintegrowanych OSP mógłby zostać znacznie złagodzony. Poza tym, biorąc pod uwagę wynikające z tego znacznie mniejsze obciążenie regulacyjne, mogłoby ono zostać wdrożone w sposób znacznie prostszy i szybszy.

- **oddzielenie operatorów systemów bez rozdziału własności:** To rozwiązanie wymagałoby oddzielenia obsługi systemu od własności zasobów. Przedsiębiorstwa dostarczające/wytwarzające nie mogłyby dłużej posiadać znaczących udziałów w ramach *niezależnych operatorów systemów*. Jednakże zasoby transmisyjne same w sobie mogłyby pozostać wewnątrz zintegrowanych pionowo grup. Operatorzy systemów byłiby wyłącznie odpowiedzialni za obsługę i dostarczanie, będąc podstawowymi przedstawicielami wobec użytkowników sieci i sprawowałiby kontrolę nad utrzymaniem sieci i decyzjami dotyczącymi jej rozwoju. Należałoby im zapewnić wystarczające fundusze i pracowników nie zatrudnionych jednocześnie przez zintegrowaną pionowo grupę. Model opierający się na niezależnych operatorach systemów wymagałby szczegółowych regulacji i stałej kontroli regulacyjnej.

Fakty gospodarcze świadczą o tym, że rozdzielenie własności jest najbardziej skutecznym sposobem zapewnienia możliwości wyboru dla użytkowników energii i zachęcenia do inwestycji. Jest tak ponieważ na oddzielne przedsiębiorstwa zajmujące się obsługą sieci nie mają wpływu ścierające się interesy sektora dostarczania/wytwarzania energii w odniesieniu do decyzji inwestycyjnych. Pozwala to również uniknąć zbyt szczegółowych i skomplikowanych ram regulacyjnych i nieproporcjonalnego obciążenia administracyjnego.

Rozwiązanie opierające się na niezależnych operatorach systemów doprowadziłoby do poprawy istniejącej sytuacji, jednak aby było ono skuteczne, konieczne byłyby bardziej szczegółowe, skomplikowane i nakazowe regulacje oraz byłoby ono mniej skuteczne w zwalczaniu środków zniechęcających do inwestowania w sieci. W odpowiedzi na Zieloną księgę Komisji, ERGEG również wskazała, że według niej bardziej odpowiednim podejściem jest rozdział własności<sup>18</sup>.

Komisja dokładnie zbada obydwie możliwości zarówno w odniesieniu do sieci elektroenergetycznych jak i gazowych, biorąc pod uwagę indywidualne cechy każdego z tych sektorów. W obydwu przypadkach celem będzie zagwarantowanie sprawiedliwego dostępu do sieci dla przedsiębiorstw oraz zapewnienie wystarczających zachęt dla OSP do dostarczania

<sup>18</sup> Odpowiedź Rady Europejskich Regulatorów Energetyki (CEER) na Zieloną księgę w sprawie energii z dnia 11 lipca 2006 (C06-SEM-18-03).

odpowiednich zdolności przesyłowych, szczególnie poprzez nową infrastrukturę.

Rozwiązanie opierające się na rozdzieleniu musi być stosowane w odniesieniu do wszystkich operatorów w celu uniknięcia niezgodności między krajowymi kompetencjami regulacyjnymi i zasięgiem unijnego jednolitego rynku energetycznego<sup>19</sup>. Należy zauważyć, że uzasadnieniem dla wszelkich ograniczających skutków proponowanych rozwiązań w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu kapitału mogłyby być przyczyny o charakterze zasadniczym dotyczące interesu ogólnego (np. bezpieczeństwo dostaw). Ze względu na to, że rozdział własności został już wprowadzony w 11 państwach członkowskich, Komisja dokona oceny ich doświadczeń w porównaniu z doświadczeniami tych państw członkowskich, które wprowadziły rozdział prawny. Istnieje związek między rozdziałem i regulacją. Rynki o niższym poziomie rozdziału własności wymagają bardziej szczegółowych, złożonych i nakazowych ram regulacyjnych. W takich sytuacjach w szczególności krajowe organy regulacyjne muszą posiadać bardziej inwazyjne i uciążliwe uprawnienia celem zapobiegania dyskryminacji. Jednakże organy regulacyjne nie mogą w żadnym wypadku w pełni zająć się rozwiązywaniem kwestii środków zniechęcających do właściwego inwestowania w sieci, w których nie nastąpił rozdział własności.

## **2.2 Polepszenie regulacji dotyczących dostępu do sieci na poziomie krajowym i UE**

### *2.2.1 Poprawa znaczenia krajowych organów regulacyjnych*

Dyrektywy z 2003 r. dotyczące energii elektrycznej i gazu wprowadziły wymóg dla państw członkowskich dotyczący powołania organów regulacyjnych ze specjalnymi kompetencjami. Jednakże w wielu przypadkach z doświadczeń wynika, że skuteczność organów regulacyjnych jest często ograniczana wskutek braku niezależności od rządu i niewystarczających uprawnień i kompetencji decyzyjnych. Przykładowo przeglądy państw wykazały, że istnieje wiele kwestii, w odniesieniu do których organy regulacyjne nie posiadają decyzyjnych i efektywnych uprawnień *ex-ante*, takich jak ustanawianie zasad rozdziału funkcjonalnego i warunków dostępu zwolnionego z płacenia taryf. W innych przypadkach obowiązki regulacyjne są podzielone między konkretny organ regulacyjny i ministerstwo lub urząd ochrony konkurencji. Przeglądy państw potwierdzają, że sytuacje, w których krajowym organom regulacyjnym nadano niewystarczające uprawnienia, prowadzą do niegodności podejmowanych decyzji oraz niewystarczającej spójności. Znalazło to potwierdzenie w osobnym sprawozdaniu konsultantów dotyczącym kompetencji regulacyjnych, w którym stwierdzono, że: „wciąż istnieją uchybienia w odniesieniu do zakresu działalności, dostępnych uprawnień i zdolności organów regulacyjnych do niezależności w wykonywaniu ich funkcji” oraz, że „prowadzi to do dodatkowych problemów związanych z asymetryczną regulacją i w niektórych przypadkach uniemożliwia właściwy rozwój ich kompetencji.”<sup>20</sup>

Komisja doszła zatem do wniosku, że organy regulacyjne muszą zostać wzmocnione na poziomie krajowym i muszą one posiadać odpowiednio wysokie kompetencje decyzyjne we wszystkich istotnych sprawach. Komisja jest zdania, że organy regulacyjne powinny posiadać szerokie uprawnienia *ex-ante* w następujących dziedzinach: i) wszystkie aspekty dostępu stron trzecich do sieci, ii) dostęp do magazynowania gazu, iii) mechanizmy bilansowania, iv)

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 26 ust. 1 dyrektywy w sprawie rynku energii elektrycznej 2003/54/WE, niewielkim odizolowanym systemom zostanie przyznane odstępstwo od zasad rozdziału.

<sup>20</sup> „Badanie uprawnień i kompetencji organów regulacyjnych energii i transportu” (ang. "Study of the Powers and Competencies of Energy and Transport Regulators") Europe Economics i TIS, październik 2006 r.

rynkowy nadzór np. giełdy energii, v) zgodność z rozdziałem funkcjonalnym i finansowym operatorów systemów dystrybucyjnych, vi) wszystkie kwestie transgraniczne, vii) ochrona konsumentów, w tym kontrola cen płaconych przez odbiorców końcowych, viii) zbieranie informacji, ix) kary za nieprzestrzeganie przepisów. **Komisja pragnie zatem zaproponować wzmocnienie dyrektyw na tej podstawie.**

Niezbędne jest również zapewnienie, by decyzje podejmowane na poziomie krajowym nie miały negatywnego wpływu na kwestie o kluczowym znaczeniu w odniesieniu do dostępu do rynku i zmian w kierunku wspólnotowego rynku wewnętrznego, odpowiednio dla gazu i elektryczności. W tym celu Komisja powinna być powiadamiana o niektórych indywidualnych krajowych decyzjach regulacyjnych, w szczególności dotyczących kwestii transgranicznych i efektywnego rozwoju konkurencji. Taki model jest już stosowny od 2003 r. w odniesieniu do wyjątków od zasady dostępu stron trzecich do nowej infrastruktury (na mocy art. 22 dyrektywy w sprawie rynku wewnętrznego gazu 2003/55 i art. 7 rozporządzenia w sprawie warunków dostępu do sieci 1228/2003) oraz w odniesieniu do sektora komunikacji elektronicznej<sup>21</sup>. **Komisja zbada kryteria decydujące o konieczności jej powiadomienia o takich decyzjach i wyrażenia przez nią zgody<sup>22</sup>.**

### 2.2.2 Koordynacja organów regulacyjnych na poziomie UE

Stworzenie zintegrowanej unijnej sieci przesyłowej<sup>23</sup> oznacza konieczność wprowadzenia zmian w ramach prawnych. Usunięcie niespójności w decyzjach dotyczących inwestycji i obsługi sieci ma skutki finansowe, w tym podział kosztów i ryzyka związanego ze zwiększonymi zdolnościami przesyłowymi. Ponadto nadal istnieją problemy związane z brakiem spójności na poziomie krajowym dotyczącym np. struktury taryfowej, zasad alokacji zdolności, ustaleń w sprawie bilansowania, harmonogramów handlowych oraz środków służących zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw. Wynikiem tych różnic rynkowych jest podział rynku, w ramach którego nawet niektóre rynki krajowe są rozdrobnione na różne obszary taryfowe lub bilansowe, co ma negatywny wpływ na rozwój rynku wewnętrznego. Podział rynku europejskiego przyczynia się do wzrostu dominacji niewielkiej liczby dostawców i szkodzi bezpieczeństwu dostaw.

Organy regulacyjne dążą już do rozwiązania tych problemów za pośrednictwem ERGEG i bezpośrednio poprzez regionalne inicjatywy dotyczące energii elektrycznej i gazu<sup>24</sup>. Pojawiają się sygnały, że w ten sposób nastąpi znaczna poprawa sytuacji. Jednak postępy są uzależnione od zgody wszystkich zaangażowanych organów regulacyjnych na poprawę sytuacji oraz posiadania przez nie koniecznych uprawnień i przyjęcia obowiązków. Wymagane jest zatem większe zaangażowanie, w tym bardziej szczegółowa koordynacja na poziomie UE, co wiąże się ze zwiększeniem środków budżetowych. Kwestia ta zostanie podkreślona w sprawozdaniu

<sup>21</sup> Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz.U. L 108 z 24.4.2002, str. 33-50, art. 7.

<sup>22</sup> Komisja jest zdania, że takie uprawnienia kontrolne byłyby potrzebne w następujących dziedzinach: i) wyłączenie od zasady dostępu stron trzecich do sieci w przypadku nowej infrastruktury ii) regulacje dotyczące cen płaconych przez użytkowników końcowych, iii) wszystkie decyzje związane z kwestiami transgranicznymi, w tym szczegółowe wykonanie wytycznych oraz iv) kwestie związane z rynkiem, w szczególności dotyczące braku odpowiedniej płynności, w tym decyzje związane z postępowaniem w przypadku istniejących umów dotyczących przesyłu energii.

<sup>23</sup> Patrz część 2.4 poniżej

<sup>24</sup> Dnia 27 lutego 2006 r. ERGEG zainicjowała regionalną inicjatywę na rzecz energii elektrycznej (ERI), a następnie dnia 25 kwietnia 2006 r. regionalną inicjatywę na rzecz gazu (GRI).

Komisji dotyczącym doświadczeń związanych z rozporządzeniem 1228/03, w którym to sprawozdaniu znajdzie się lista konkretnych działań<sup>25</sup>. Można brać pod uwagę trzy główne konfiguracje, w tym konieczne przekazanie uprawnień zgodnie z Traktatem WE, co wymaga łoby zmian ram prawnych, w szczególności w odniesieniu do drugiej i trzeciej możliwości.

- **Stopniowa ewolucja obecnego podejścia:** wzmocnienie współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi, w szczególności poprzez zobowiązanie państw członkowskich do wyznaczenia krajowym organom regulacyjnym wspólnotowego celu, a także wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego Komisji wgląd do niektórych decyzji wpływających na wewn ętrzny rynek energii podejmowanych przez krajowe organy regulacyjne<sup>26</sup>.
- **Europejska sieć niezależnych organów regulacyjnych („EREGG+”):** Na podstawie tego mechanizmu rola ERGEG zostanie sformalizowana oraz grupie tej zostanie przydzielone zadanie ustalenia wiążących decyzji dla organów regulacyjnych i istotnych uczestników rynku, takich jak operatorzy sieci, przedsiębiorstwa wymieniające lub wytwarzające moc, odnośnie do niektórych ściśle określonych technicznych zagadnień i mechanizmów związanych z kwestiami transgranicznym. Wymagałoby to właściwego zaangażowania ze strony Komisji i – tam gdzie to konieczne – zagwarantowania, że w odpowiedni sposób uwzględniono interesy Wspólnoty.
- **Na poziomie wspólnotowym zostanie utworzony nowy pojedynczy organ.** Byłby on w szczególności odpowiedzialny za przyjmowanie indywidualnych decyzji na rynku UE energii elektrycznej i gazu, dotyczących kwestii regulacyjnych i technicznych o istotnym znaczeniu dla praktycznego funkcjonowania handlu transgranicznego<sup>27</sup>.

Komisja uważa, że pierwsza spośród omówionych trzech możliwości, tzn. stopniowa ewolucja obecnego podejścia, nie byłaby wystarczająca przede wszystkim ze względu na to, że postępy nadal zależałyby od dobrowolnego porozumienia między 27 krajowymi organami regulacyjnymi o często różnych interesach. Rozwiązaniem minimalnym, które prawdopodobnie umożliwiłoby dokonanie szybkich i skutecznych postępów w harmonizacji kwestii technicznych koniecznych dla umożliwienia efektywnego funkcjonowania handlu transgranicznego, byłoby podejście związane z ERGEG+.

Biorąc pod uwagę znaczenie, jakie dla dostarczania gazu do granic Europy mają projekty inwestycyjne, ERGEG odegrałaby również ważną rolę w dialogu z międzynarodowymi partnerami Europy w dziedzinie energetyki. Umożliwiłoby to silne wspieranie współpracy międzynarodowej na poziomie regulacyjnym. Należy kontynuować współpracę z państwami Europy Południowej, basenu Morza Śródziemnego i międzynarodową siecią regulacji energetycznych (ang. International Energy Regulation Network) oraz zbadać możliwości

<sup>25</sup> Przewiduje się publikację na początku 2007 r. Sprawozdanie określa siedem obszarów, w ramach których jest potencjalnie konieczna większa koordynacja regulacyjna, rozporządzenie dotyczy tylko niektórych z nich: a) zasady bezpieczeństwa, b) zasady podłączenia do sieci, c) zasady obrotu energią elektryczną, d) przejrzystość, e) bilansowanie i rozliczanie, moc rezerwowa, f) wymiana danych, g) sygnały lokalizacyjne i zachęty inwestycyjne.

<sup>26</sup> Jak wskazano powyżej, opiera się to na podejściu już stosowanym w sektorze komunikacji elektronicznej i w związku z wyłączeniem od zasady dostępu stron trzecich do sieci w odniesieniu do nowej infrastruktury gazowej i elektrycznej.

<sup>27</sup> Zgodnie z Projektem porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych (COM(2005) 59 wersja ostateczna), wspomnianej agencji może zostać powierzone zadanie stosowania norm wspólnotowych do konkretnych przypadków, w tym uprawnienia do przyjmowania indywidualnych decyzji prawnie wiążących dla stron trzecich (pkt. 4).

prowadzenia nowych przedsięwzięć z Rosją i innymi krajami, np. w postaci dialogu między UE i USA.

## 2.3 Ograniczenie zakresu nieuczciwej konkurencji

Jak często wskazywano w sprawozdaniach monitorujących Komisji, a następnie analizowano w badaniach sektorowych, szereg rynków krajowych charakteryzuje się wysokim poziomem koncentracji, co prowadzi do zaniepokojenia dotyczącego manipulowaniem rynku hurtowego. Zarówno rynek gazu, jak i rynek energii elektrycznej łatwo mogą podlegać koncentracji ze względu na istnienie monopolu z okresu sprzed liberalizacji oraz ze względu na ich cechy charakterystyczne.

W szczególności energia elektryczna jest produktem o niskiej elastyczności popytu, więc nawet w przypadku stosunkowo wysokich cen konsumenci nie ograniczają w sposób znaczący swojej konsumpcji. W powiązaniu ze skutkami przeciążenia i potrzebą stałego bilansowania podaży i popytu prowadzi to do wzrastającej dominacji na rynku. W odniesieniu do gazu trudności dotyczące konkurencji wynikają ze struktury przemysłu gazowego poza UE, jak również z krajowej produkcji w państwach członkowskich.

Problemy te nasilają się ze względu na krajowy wymiar rynków i brak integracji. Udoskonalenia omówione w częściach 2.1 i 2.2 powyżej stanowiłyby silny impuls na rzecz integracji rynku i zmniejszenia takich problemów.

Ponadto po upływie pewnego czasu i pod warunkiem, że zapewniony zostanie sprawiedliwy dostęp do sieci, nowe inwestycje realizowane przez operatorów nie będących operatorami zasiedzającymi również przyczynią się do ograniczenia koncentracji. Zachętę do tego stanowiłoby opublikowanie przez operatorów zasiedziających lub OSP listy odpowiednich lokalizacji obiektów wytwarzających energię elektryczną i obiektów magazynowania gazu, a także przyjęcie mechanizmów udostępniania takich lokalizacji dla nowych inwestorów. W perspektywie krótkookresowej uczestnicy rynku określili szereg możliwych działań, które również sprzyjałyby procesowi przechodzenia do bardziej konkurencyjnych i pozbawionych barier rynków energii elektrycznej i gazu, które to środki związane są z: a) jawnością, b) strukturą umów i c) magazynowaniem gazu.

### 2.3.1 *Jawność*

Problem związany z koncentracją jest poważniejszy, jeśli przedsiębiorstwa dominujące nie są zobowiązane do ujawniania informacji innym uczestnikom rynku. Przykładowo wahania cen hurtowych są często spowodowane zmianami w produkcji lub korzystaniem ze zdolności importowych przez największe przedsiębiorstwa elektroenergetyczne i gazowe. Jeśli mniejsi uczestnicy rynku nie są w stanie określić przyczyn zmian ceny rynkowej, będą w niekorzystnej sytuacji. Wyższy poziom jawności umożliwiłby również lepszy nadzór rynku. ERGEG wysunęła już propozycję wytycznych na rzecz jawności i doradziła Komisji, że powinny być one prawnie wiążące.

**Komisja dąży zatem do wprowadzenia wiążących wytycznych na rzecz jawności poprzez nowy akt prawny lub poprzez zmianę istniejącego rozporządzenia 1228/2003w sprawie warunków dostępu do sieci. Komisja ma również na celu udoskonalenie wymogów dotyczących jawności dla sektora gazowego za pośrednictwem rozporządzenia 1775/05. W obydwu przypadkach punktem wyjścia będą sugestie ERGEG.**



### 2.3.2 Umowy dotyczące długoterminowego przesyłania gazu i umowy dotyczące dystrybucji wśród odbiorców końcowych

Komisja wielokrotnie podkreślała znaczenie długoterminowych umów między producentami zewnętrznymi (tzn. dostawcami surowców) i przedsiębiorstwami dostarczającymi energię klientom w Unii Europejskiej<sup>28</sup>. Długoterminowe umowy odzwierciedlają potrzebę poniesienia początkowych nakładów inwestycyjnych i mają istotne znaczenie dla dostępu do korzystnej cenowo energii. Jednak takie porozumienia są często rozszerzane na dystrybucję wśród odbiorców końcowych (ang. downstream) i mają za zadanie utrudniać dostęp do dystrybucji w śród odbiorców końcowych poprzez umowy priorytetowe i nieproporcjonalnie długie okresy obowiązywania umów z dostawcami lokalnymi lub bezpośrednio z klientami końcowymi. Często prowadzi to do ograniczeń na rynku Unii Europejskiej.

Rozporządzenie w sprawie gazu ustanowiło już surowe warunki umów dotyczących przesyłania energii oparte na zasadzie „wykorzystaj lub zwolnij” (use-it-or-loose-it). Dotyczy to umów zawartych na podstawie dyrektywy 91/269/EWG w sprawie przesyłu gazu ziemnego poprzez sieci. Wymienione wymogi w połączeniu z dodatkowymi inwestycjami w sieć gazową mogą pomóc w zwalczaniu istniejących przeszkód dla rzeczywistej konkurencji. Dalszy rozwój wytycznych opierających się na zasadzie „wykorzystaj lub zwolnij” również wspomógłby szybsze pojawianie się konkurencji. **Komisja będzie ściśle monitorować zgodność z wymogami rozporządzenia 1775/05. Będzie ona w dalszym ciągu rozwijać wytyczne w ramach rozporządzenia. Komisja uważa również, że jakiegokolwiek decyzje związane z takimi umowami powinny podlegać jej nadzorowi zgodnie z ustaleniami omówionymi w części 2.2.1.**

### 2.3.3 Dostęp do obiektów magazynowych

Dodatkowym czynnikiem mającym wpływ na konkurencję w sektorze gazowym jest ograniczona dostępność obiektów magazynowych, często pozostających w rękach przedsiębiorstw zasiedziałych. Mimo że magazynowanie nie jest naturalnym monopolem, odpowiednie obiekty o określonej lokalizacji mają znaczny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W 2004 r. uzgodniono dobrowolne wytyczne dotyczące dobrych praktyk dla operatorów systemów magazynowania, lecz sprawozdanie końcowe ERGEG w sprawie monitorowania realizacji wytycznych<sup>29</sup> ukazuje raczej rozczarowujący poziom zgodności. Podobnie w badaniu sektorowym podkreślono istnienie szeregu problemów w tym zakresie. **Komisja dąży zatem do zbadania środków, które najlepiej równoważyłyby potrzebę skutecznego dostępu z utrzymaniem zachęt dla rozwoju nowych obiektów magazynowych. W tym celu mogą być konieczne szczegółowe ramy prawne wymagające: a) rozdziału prawnego, b) przyjęcia wiążących wytycznych po uzyskaniu dalszych opinii ERGEG oraz c) zwiększenie uprawnień organów regulacyjnych w zakresie magazynowania gazu w ramach indywidualnych obiektów.**

## 2.4 Koordynacja między operatorami systemów przesyłowych

Należy umożliwić swobodny przepływ gazu i energii elektrycznej przez

<sup>28</sup> Patrz np. motyw 25 dyrektywy 2003/55/WE lub motyw 8 i 11 w powiązaniu z art. 5 i 6 dyrektywy 2004/67/WE.

<sup>29</sup> Patrz:  
[http://www.ergreg.org/portal/page/portal/ERGREG\\_HOME/ERGREG\\_DOCS/ERGREG\\_DOCUMENTS\\_NEW/GAS\\_FOCUS\\_GROUP](http://www.ergreg.org/portal/page/portal/ERGREG_HOME/ERGREG_DOCS/ERGREG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP)

Unię Europejską zgodnie ze spójnymi zasadami technicznymi. Ma to podstawowe znaczenie nie tylko dla zapewnienia konkurencyjnego rynku, ale również dla zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw. W celu osiągnięcia tego zamierzenia niezbędne jest, by OSP udostępniali wystarczające zdolności przesyłowe dla zaspokojenia popytu oraz zintegrowali rynki krajowe bez uszczerbku dla jakości dostaw. Sieć w państwach członkowskich została zaprojektowana w sposób dopasowany do podzielonych rynków krajowych, a nie do jednolitego rynku europejskiego. Zwiększenie inwestycji w zakresie sieci o celach paneuropejskich jest zatem nagłą koniecznością. Wymaga to wspólnego planowania rozwoju systemu oraz podziału kosztów i ryzyka związanego ze zwiększonymi transgranicznymi połączeniami międzysieciowymi. Ponadto poza budową nowych ważnych połączeń międzysieciowych istnieją inne sposoby zwiększenia zdolności OSP. Przykładowo dodatkowe istotne zdolności mogłyby zostać uzyskane również dzięki zastąpieniu największych transformatorów, instalacji przesuwników fazowych lub, w przypadku gazu, dodatkowych urządzeń sprężających. Inne udoskonalenia mogłyby być wynikiem po prostu bardziej regularnej wymiany informacji między OSP, technik obsługi, takich jak ponowne przesyłanie, polepszenia mechanizmów zarządzania w sytuacjach przeciążenia, takich jak szersze stosowanie skoordynowanego łączenia rynków z jednodniowym wyprzedzeniem, jak również alokacji śróddziennej. **Wszystkie wymienione środki wymagają współpracy na wysokim poziomie i jasnych ram prawnych.**

Podobnie, w celu efektywnego i bezpiecznego funkcjonowania na poziomie transgranicznym, OSP również muszą uzgodnić szczegółowe wewnętrzne normy operacyjne. Wymaga to wysokiego poziomu technicznej współpracy między OSP, w tym szczegółową wymianę informacji zarówno dotyczących długoterminowego planowania dotyczącego sieci, jak i jej bieżącego funkcjonowania. Z punktu widzenia użytkowników sieci kwestie związane z interoperacyjnością powinny być jak najmniej zauważalne.

Z doświadczeń Komisji wynika, że jest wątpliwe, by mogło to zostać osiągnięte poprzez istniejące ramy prawne, gdzie zarówno OSP, jak i organy regulacyjne skłaniają się lub są nawet zmuszani do przestrzegania priorytetów krajowych. W przypadku kilku państw członkowskich jest to kluczowym elementem przeglądów państw.

Wyższy poziom koordynacji OSP wymagałby nowych ram prawnych na szczeblu Wspólnoty. Istniejącym stowarzyszeniom OSP nadano by rolę instytucyjną z *formalnymi zobowiązaniami i celami dodanymi do ich roli*<sup>30</sup> (rozwiązanie „Stowarzyszenie Europejskich Operatorów Systemów Przesyłowych+(ETSO+)\Europejskie Stowarzyszenie Przesyłania Gazu+(GTO+)”<sup>31</sup>). Przykładowo w szczególności celem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw grupa OSP może zostać zobowiązana przez Komisję lub organy regulacyjne do sporządzania sprawozdań dotyczących funkcjonowania sieci europejskiej, inwestycji w jej zakresie oraz rozwoju standardów technicznych dla bezpieczeństwa sieci omawianego powyżej. Byłoby ono również odpowiedzialne za dokonywanie, np. co dwa lata, przeglądów postępów inwestycji w infrastrukturę, jak również za kontaktowanie się ze społecznościami lokalnymi, których inwestycje te dotyczą.

- **Należy również podjąć wysiłki na rzecz stopniowej ewolucji w kierunku operatorów**

<sup>30</sup> Mogłyby to przyjąć formę grupy konsultacyjnej ustanowionej przez Komisję lub dobrowolnego porozumienia na podstawie współregulacji.

<sup>31</sup> Stowarzyszenie Europejskich Operatorów Systemów Przesyłowych (ETSO) i Europejskie Stowarzyszenie Przesyłania Gazu (GTE) są stowarzyszeniami europejskich operatorów energii elektrycznej i gazu.

**systemów regionalnych:** Powinni zostać powołani operatorzy systemów transgranicznych. Stanowiliby niezależną własność i wymagaliby dodatkowego rozdziału, jak wspomniano powyżej.

## **2.5 Zapewnianie jasnych ram dla inwestowania w elektrownie / import gazu i infrastrukturę przesyłową.**

Początkowe obawy związane z zachętami do budowania nowych elektrowni i infrastruktury gazowej w konkurencyjnych ramach spowodowane były doświadczeniami wynikającymi z wprowadzania konkurencji w innych częściach świata. Jednak szybko okazało się, że tamte doświadczenia były wynikiem pewnych, oczywistych obecnie, błędów koncepcyjnych w rozwiązaniach handlowych, jak również możliwych manipulacji rynku dokonywanych przez niektórych jego uczestników. Dyrektywy z 2003 r. przewidują środki ochronne mające na celu uniknięcie takich problemów, zaś dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu i energii elektrycznej jeszcze bardziej wzmocniły te zagadnienia<sup>32</sup>. Jak wcześniej zostało to omówione w odniesieniu do rozwoju konkurencyjnych ram na poziomie krajowym, również większa pewność prawną na poziomie UE w znacznym stopniu przyczyni się do przyciągnięcia dalszych inwestycji i pomoże osiągnąć bezpieczeństwo dostaw. Stworzenie stabilnego i atrakcyjnego otoczenia dla inwestycji musi być priorytetem przyszłych działań na poziomie europejskim. W odniesieniu do tego, konieczne jest również udoskonalenie ram prawnych, tak by zapewnić spójność i pewność prawną, co wymaga dalszych zmian opisanych w części 2.2.

Ponadto należy podkreślić, że w sektorze energetycznym, podobnie jak w innych sektorach, stworzenie ram koniecznych do zwiększenia inwestycji w zakresie badań i rozwoju powinno stanowić priorytet na poziomie UE i państw członkowskich. Tendencje pojawiające się w przypadku inwestycji w zakresie badań i rozwoju będą bacznie obserwowane.

### *2.5.1 Inwestycje w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i infrastruktury*

Celem zastąpienia coraz starszych elektrowni europejskich konieczne są znaczne inwestycje, których realizacje przewiduje się obecnie na zasadach konkurencyjności w odpowiedzi na aktualne poziomy cen. Problemy, które pojawiły się w niektórych państwach członkowskich, jeśli nie są związane z nieodpowiednim rozdziałem, w większości przypadków wynikają z niewłaściwej kontroli cen na poziomie hurtowym lub detalicznym i mają miejsce w tych państwach członkowskich, w których brakuje płynności i wiarygodnego rynku hurtowego. Należy podkreślić, że dyrektywy nadają wszystkim przedsiębiorstwom prawo inwestowania w wytwarzanie energii elektrycznej lub projekt dotyczący importu gazu. Mimo że wiele projektów jest realizowanych przez duże zasiedziałe przedsiębiorstwa, nie zawsze się tak dzieje.

Potencjalni inwestorzy potrzebują jednakże aktualnych informacji na temat rozwoju rynku w krótkim i średnim okresie. Stworzenie biura obserwatorium energetycznego odpowiedzialnego za zbieranie i monitorowanie podstawowych danych dotyczących sektora energetycznego stanowić będzie ważny środek uzupełniający, który sprzyja nowym skutecznym inwestycjom. Biorąc pod uwagę dyrektywę w sprawie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, Komisja ustanowi również grupę roboczą monitorującą konieczne inwestycje w sektorze wytwarzania

<sup>32</sup> Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego (Dz.U. L 127 z 29.4.2004, str. 92—96) oraz Dyrektywa 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Dz.U. L 33 z 4.2.2006, str. 22—27).

energii elektrycznej i zbada, czy ramy inwestycyjne wypracowane w państwach członkowskich dają wystarczające możliwości. Działania w innych dziedzinach również mogą zostać wykorzystane do wywarcia wpływu na inwestycje w sektorze wytwarzania energii elektrycznej; przykładowo zaświadczenia dotyczące podziału emisji lub wpływ konkretnych zachęt np. do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Te kwestie o szerszym zakresie nie zawsze mogą zostać uwzględnione w ramach wspomnianych dyrektyw. Jednakże Komisja będzie dążyła do ich uwzględnienia w ramach innych dziedzin polityki energetycznej omawianych w planie działania strategicznego przeglądu sytuacji energetycznej.

Rozwój skutecznej infrastruktury elektrycznej jest również wspierany na poziomie UE w szczególności poprzez wytyczne dotyczące transeuropejskich sieci energetycznych (TEN-E)<sup>33</sup>.

### 2.5.2 *Inwestycje w infrastrukturę importową gazu*

Sygnaly płynące z rynku również przyczyniły się do zainicjowania szeregu projektów inwestycyjnych mających na celu sprowadzanie gazu na rynek Europy. W niektórych przypadkach zasadniczą rolę odegrała procedura zwolnienia przewidziana w art. 22 dyrektywy dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego. W niektórych przypadkach mogą być konieczne ulepszone ramy wspólnotowe związane z ERGEG, szczególnie gdy zaangażowanych jest wiele państw członkowskich. **Oprócz utrzymania istniejących uprawnień Komisji w stosunku do tego typu wyłączeń, Komisja dąży również do zmiany dyrektywy w celu zapewnienia Wspólnocie ram zgodnych z mechanizmami omówionymi w części 2.2.2 w odniesieniu do wyłączenia dotyczącego nowych rurociągów o znaczeniu dla więcej niż dwóch państw członkowskich. Komisja rozważy również opracowanie wytycznych dotyczących wszystkich wyłączeń, które dałyby większą pewność potencjalnym inwestorom.**

## 2.6 **Kwestie związane z gospodarstwami domowymi i mniejszymi klientami komercyjnymi.**

Od 2007 r. wszyscy klienci sektora elektroenergetycznego i gazowego będą mieli prawo do zmiany zasiedziałego dostawcy na inne przedsiębiorstwo dostarczające energię. Istnieje szereg ważnych kwestii, które muszą zostać rozwiązane w celu pomyślnego zakończenia tego ostatniego etapu. Z przeglądów państw wynika, że w kilku państwach członkowskich przygotowania do całkowitego otwarcia rynku w 2007 r. nie są jeszcze zaawansowane, podczas gdy badania sektorowe również potwierdziły znaczne przeszkody na poziomie dystrybucyjnym.

### 2.6.1 *Rozdział operatorów systemów dystrybucyjnych*

Całkowite otwarcie rynku wymaga, by przedsiębiorstwa dystrybucyjne zapewniły sprawiedliwy dostęp do sieci, funkcjonalną procedurę zmiany dostawców oraz poufność przy przetwarzaniu danych osobowych. Jednak przeglądy państw i badanie sektorowe zrealizowane przez Komisję ujawniają, że w rzeczywistości często się tak jeszcze nie dzieje. Poważne obawy budzą przypadki subsydiów krzyżowych, dyskryminacji w sposobie udzielania informacji, jak również problemy związane z procedurą zamiany dostawcy i określeniem profilu obciążenia, w tym powiązanie z zasadami bilansowania.

Przyczyną wielu trudności może być niewystarczający poziom rozdziału przedsiębiorstw

<sup>33</sup> Patrz komunikat Komisji „Plan priorytetowych połączeń międzysieciowych”, COM(2006) 846.

zajmujących się obsługą sieci od przedsiębiorstw zajmujących się dostarczaniem energii. Zgodnie z istniejącymi dyrektywami, OSD posiadających powyżej 100 000 klientów obowiązują te same zasady rozdziału, co OSP. Kilka państw członkowskich nie zapewniło przeprowadzenia rozdziału funkcjonalnego, mimo że realizacja tego była obowiązkowa od 2004 r. Prawny rozdział OSD jest wymagany od lipca 2007 r. **Komisja będzie nadal aktywnie podejmowała działania wobec państw członkowskich posiadających niedostateczne zasady dotyczące OSD.**

Ponadto niektórzy uczestnicy rynku argumentują, że istniejące dyrektywy nie zapewniają wystarczających środków egzekwowania na poziomie państw członkowskich. ERGEG przedstawiła już zalecenie w sprawie najlepszych praktyk dotyczących zmiany dostawcy i zalecenie to musi zostać wykonane. **Komisja zatem dąży do wzmocnienia uprawnień organów regulacyjnych celem przeprowadzenia rozdziału funkcjonalnego.**

Ponadto, zgodnie z obowiązującymi dyrektywami dotyczącymi elektryczności i gazu, OSD posiadający mniej niż 100 000 klientów obecnie są wyłączeni z obowiązywania podstawowych wymogów rozdziału. Z tego też powodu jest raczej nieprawdopodobne, by bez mocnych uregulowań, inni potencjalni użytkownicy otrzymali sprawiedliwy dostęp do sieci. **Komisja ponownie zbada właściwość prognozy na poziomie 100 000 klientów.**

#### *2.6.2 Rynek gospodarstw domowych: ochrona konsumentów i ubóstwo energetyczne*

Dotychczasowe doświadczenia wykazały, że ceny hurtowe energii ulegają znacznym wahaniom. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy i w jakim stopniu odbiorcy końcowi, w tym konsumenci najubożsi, powinni być narażeni na tego typu zmiany cen. Dyrektywy dotyczące elektryczności i gazu przewidują wprowadzenie środków ochronnych w celu ochrony konsumentów oraz zawierają pojęcie usługi powszechnej w odniesieniu do elektryczności. Wreszcie, załączniki do dyrektyw przewidują wymóg, by klienci również posiadali prawa do przejrzystej struktury umów, mechanizmu rozstrzygania sporów, bezpłatnej zmiany dostawcy energii i ochrony przed nieuprawnioną sprzedażą.

W dzisiejszym otoczeniu gospodarczym i społecznym ludzie nie mogą żyć bez energii. Energia elektryczna ma podstawowe znaczenie dla życia obywateli. Często ma ona również wpływ na dostępność wielu podstawowych usług. Gospodarstwa o niskich dochodach wydają proporcjonalnie więcej na energię niż gospodarstwa o wysokich dochodach. Również na obszarach wiejskich gospodarstwa domowe wydają proporcjonalnie więcej na energię niż gospodarstwa domowe w miastach. Dla znakomitej większości obywateli UE dostęp do usług dostarczania energii jest zadawalający. Świadczą o tym dane uzyskane w sondażu przeprowadzonym przez Eurobarometr i w ramach badania zadowolenia klientów<sup>34</sup>. Średni poziom zadowolenia klientów w UE wynosi 7,6 (w skali od 1 do 10)<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Sondaż przeprowadzony przez Eurobarometr w 2006 r. dotyczący zadowolenia obywateli z usług użyteczności publicznej (EU25) i badanie zadowolenia klientów (badanie IPSOS) z 2006 r., które zostanie opublikowane.

<sup>35</sup> Dostęp do elektryczności jest trudny dla 4 % konsumentów. Prawie wszyscy Europejczycy posiadający dostęp do elektryczności, efektywnie ją wykorzystują. Spośród 72 % konsumentów europejskich posiadających dostęp do instalacji gazowej, 74 % wykorzystuje ją. Między 2004 i 2006 r. dostępność cenowa elektryczności pozostała stosunkowo na tym samym poziomie, z wyjątkiem Grecji i Włoch (tendencja wzrostowa) i Malty (gwałtowny sudek cen). 66 % Europejczyków twierdzi, że ceny za usługi elektroenergetyczne są przystępne, podczas gdy dla 16 % ceny nie są przystępne, a 15 % uważa, że ceny są zbyt wysokie. Jedynie nieznaczny odsetek konsumentów skarżył się na dostarczanie elektryczności i gazu (6 % w przypadku elektryczności i 5 % w przypadku gazu). Średnio 62 %

Komisja jest zdania, że w całej UE muszą obowiązywać jak najwyższe standardy w zakresie usług użyteczności publicznej. Zmiany wprowadzane na europejskim rynku energii muszą w pełni chronić prawa obywateli do dostaw energii elektrycznej wystarczającej do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb po rozsądnych, łatwo i jasno porównywalnych i przejrzystych cenach. Mogą być również podjęte szczególne środki w celu zapewnienia ochrony najuboższym obywatelom, w szczególności w zakresie ubóstwa energetycznego. Wreszcie, dyrektywy dotyczące elektryczności i gazu przewidują ochronę przed nieuczciwymi praktykami handlowymi i prawo obywateli do posiadania wystarczających informacji do dokonywania wyboru i możliwości zmiany dostawcy energii.

Przepisy te muszą być stosowane na poziomie krajowym z zachowaniem jawności i bez dyskryminacji. Nie mogą one uniemożliwiać otwarcia wewnętrznego rynku energii dla wszystkich klientów w 2007 r. Dobrze wytyczone cele obowiązków usług powszechnych i użyteczności publicznej, w tym regulacje dotyczące proporcjonalnych cen, muszą stanowić integralną część procesu otwierania rynku. Konsumpcja energii jest stosunkowo mało elastyczna. Konsumenty często reagują na zmiany cen energii poprzez inwestowanie w nowy sprzęt umożliwiający ograniczenie zużycia energii. Wiele państw członkowskich utrzymało jednakże ogólną kontrolę taryf dotyczących dostaw detalicznych. Mimo że kontrola cen uniemożliwia wysyłanie do klientów odpowiednich sygnałów cenowych dotyczących przyszłych kosztów, regulacje dotyczące cen docelowych mogą być konieczne dla ochrony konsumentów w pewnych konkretnych sytuacjach, na przykład podczas okresu przejściowego przy przechodzeniu do efektywnej konkurencji. Środki te muszą być zrównoważone, tak by nie zapobiegać otwarciu rynku, nie przyczyniać się do dyskryminacji między unijnymi dostawcami energii, nie zwiększać zakłóceń czy ograniczać powtórnej sprzedaży.

Liberalizacji mogą towarzyszyć agresywne i wprowadzające w błąd strategie marketingowe i sprzedaży stosowane przez przedsiębiorstwa energetyczne w celu skłonienia klientów do zmiany dostawcy. Dyrektywa w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych ustanowiła solidne ramy prawne w celu zwalczania tego typu sytuacji<sup>36</sup>.

Nie ma dostępnych danych dotyczących środków krajowych przyjętych przez państwa członkowskie celem transpozycji dyrektyw w sprawie energii odnośnie do zasad dotyczących klientów. Istniejące dane wskazują, że państwa członkowskie raczej w niewielkim stopniu wykorzystywały cele obowiązków użyteczności publicznej w celu ochrony najuboższych konsumentów. W rzeczywistości jedynie połowa państw członkowskich próbowała określić tę grupę konsumentów i tylko pięć z nich ustanowiło taryfy socjalne. Istnieją również znaczne różnice w zakresie odszkodowań za przerwy w dostawach prądu, jedynie 8 państw członkowskich posiada system refundacji i kodeksy postępowania w dziedzinie przejrzystości cen i warunków umów.

Komisja dokona zatem oceny ustawodawstwa krajowego w tej dziedzinie oraz wpływu, jaki ma ono na operatorów i gospodarstwa domowe. W ramach postępowania w sprawie

---

36 konsumentów z UE ma poczucie, że ich interesy są dobrze chronione. W niektórych dużych państwach (Niemcy, Włochy, Hiszpania) odsetek w tym przypadku wynosi mniej niż 50 %.

36 Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) Dz.U. L 149 z 11.6.2005, str. 22, obowiązująca od dnia 12 grudnia 2007 r.

naruszenia Komisja będzie przedstawiać wytyczne dotyczące zgodności środków krajowych z prawem wspólnotowym.

Dążąc do zwiększania zaufania klientów w odniesieniu do rynku energetycznego i do ograniczenia ryzyka manipulacji rynkowych Komisja będzie również stale dokonywać przeglądu rynków detalicznych, tak by ocenić efekty liberalizacji dla gospodarstw domowych.

Wreszcie, w przededniu całkowitego otwarcia rynku w lipcu 2007 r. Komisja rozpocznie szeroko zakrojoną kampanię informacyjną na rzecz podnoszenia poziomu informacji. Komisja ma również na celu dalsze prace nad (i) zwalczaniem ubóstwa energetycznego, (ii) polepszaniem minimalnego poziomu informacji dostępnych dla obywateli, tak by pomóc im w dokonaniu wyboru między dostawcami i możliwościami dostaw, (iii) ograniczeniem formalności administracyjnych przy zmianie przez klientów dostawcy, (iv) ochroną konsumentów przed nieuczciwymi praktykami zgodnie z odpowiednimi dyrektywami WE.

### *2.6.3 Częstotliwość przeprowadzania odczytu licznika*

Przyczyną niektórych problemów pojawiających się na rynkach hurtowych może być niewystarczająca elastyczność popytu. Przykładowo wahania cen hurtowych są po części spowodowane faktem, że mali konsumenci są odizolowani od zmian cen hurtowych w krótkim okresie, co powoduje, że ceny te ulegają większym wahaniom. Nawet jeśli ceny zupełnie nie podgalają kontroli, rzadkie pomiary konsumpcji uniemożliwiają jakąkolwiek reakcję niektórych konsumentów.

Rozpowszechnienie inteligentnych systemów pomiarowych, poprzez promowanie innowacji przy świadczeniu usług energetycznych, polepszyłyby konkurencję i osiągnięcie celów związanych z efektywnym wykorzystaniem energii i bezpieczeństwem dostaw. Inteligentne systemy pomiarowe stanowią również udogodnienie dla klientów, ponieważ umożliwiają im przeprowadzanie częstszych odczytów licznika. Dyrektywa 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych przewiduje już stosowanie przez państwa członkowskie inteligentnych systemów pomiarowych celem osiągnięcia zamierzeń dotyczących efektywności. **Komisja zbada, czy w tej dziedzinie konieczne są dalsze szczególne działania.**

## **3 WNIOSKI I DALSZY KROKI**

Powyższe rozważania przedstawiają podstawowe wnioski Komisji wynikające z zebranych w ciągu ostatnich siedmiu lat doświadczeń dotyczących wprowadzania w życie konkurencyjnego europejskiego rynku energii elektrycznej i gazu. Niniejsza inicjatywa uznana została za sukces. Mimo osiągnięcia niektórych pozytywnych rezultatów, wyniki przeprowadzonych badań sektorowych i przeglądów państw pozwoliły Komisji dokładnie poznać obecny stan procesu liberalizacji świadczący o tym, że mimo znaczących uchybień, osiągnięto pewne postępy i potencjalne przyszłe korzyści.

Konkurencyjny zintegrowany rynek pozostaje zdaniem Komisji jedynym sposobem dojścia w przyszłości do bezpiecznej i zrównoważonej sytuacji energetycznej w Europie, opierającej się na spójnym rynku energii elektrycznej i gazu obejmującym 500 milionów konsumentów i funkcjonującym według tych samych zasad konkurencji i ram prawnych.

Komisja jest zdania, że obecnie nadszedł moment rozważenia możliwości zachęcenia do przysz

łych zmian, które będą stanowiły ostatni etap w kierunku w pełni funkcjonujących na poziomie europejskim rynków energii elektrycznej i gazu, jak przedstawiono w częściach 2.1-2.6 powyżej.

Komisja rozpoczęła już przeprowadzanie oceny wpływu celem określenia najbardziej odpowiednich metod realizacji tych zamiarów w praktyce. Procedura ta zakończy się w późniejszym terminie w 2007 r. Zostanie także przedstawiony kolejny Komunikat zawierający szczegółowe wnioski formalne dla Rady i Parlamentu Europejskiego.

Komisja wzywa Radę i Parlament Europejski do potwierdzenia, że cele określone przez Komisję mają zasadnicze znaczenie i należy dążyć do ich realizacji mając na uwadze osiągnięcie wspólnego rynku usług energii elektrycznej oraz do zatwierdzenia zamierzeń Komisji w zakresie ustanowienia przyszłych środków, tak by zapewnić ich realizację.