

**TEMAT KOMUNIKATU:** Komisja zapowiada podjęcie działań, które mają przyspieszyć budowę wewnętrznego rynku energii.

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** Przedsiębiorstwa branży energetycznej i gazowej, indywidualni i komercyjni odbiorcy końcowi.



- ZA:**
- Wyegzekwowanie wdrożenia Trzeciego Pakietu Energetycznego poprzez wszczęcie postępowań karnych wzmocni konkurencję i pozwoli na stworzenie jednakowych warunków konkurencyjności na wewnętrznym rynku energii.
  - Mechanizmy zdolności wytwórczych mogą doprowadzić do podziałów na wewnętrznym rynku energii, przez co zakłóca swobodę podejmowania decyzji o miejscu lokalizacji biznesu; wymaga to podjęcia działań ze strony Komisji.
  - Zapewnienie „większej spójności” systemów wsparcia dla energetyki odnawialnej może zaowocować zwiększeniem jej konkurencyjności, a przez to redukcją kosztów
- PRZECIWIW:**
- Wielkość dostaw energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych podlega dużym wahaniom w momencie włączania do sieci, co powoduje duże koszty. Powinny one obciążać poszczególnych producentów, a nie konsumentów. Komisja powinna zadeklarować wyraźne poparcie dla tego punktu widzenia.

## TREŚĆ

### Tytuł

Komunikat z 15 listopada 2012 r.: **Uruchomienie wewnętrznego rynku energii. Sygnatura COM (2012) 663.**

### Streszczenie

#### › Tło

- Do 2014 r. Unia Europejska chce stworzyć konkurencyjny „wewnętrzny rynek energii”, dzięki czemu osiągnąć chce trzy następujące cele:
  - Konkurencyjność: otwarcie i liberalizacja rynków energii powinny zmniejszyć koszty energii dla odbiorców prywatnych i komercyjnych, jednocześnie przyczyniając się do zwiększenia efektywności energetycznej, poziomu inwestycji i stopnia innowacyjności. Rozdzielenie procesów wytwarzania i zarządzania siecią ma ułatwić dostęp do rynku energii dla nowych przedsiębiorstw, dzięki temu konsumenci będą mieli większy wybór wśród dostawców energii.
  - Bezpieczeństwo dostaw energii. Dostawcy energii powinni uzyskać zachęty do inwestowania w nowe moce produkcyjne i infrastrukturę przesyłową. Bezpieczna i zintegrowana sieć energetyczna powinna umożliwiać dywersyfikację dostaw energii, co będzie miało znaczenie dla bezpieczeństwa tych dostaw.
  - Ochrona klimatu: włączanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych do systemu energetycznego będzie łatwiejsze.
- Zdaniem Komisji, Unia Europejska „daleka” jest od zakończenia budowy wewnętrznego rynku energii w roku 2014. Państwa Członkowskie zbyt wolno wprowadzają przepisy UE i wykazują się brakiem zdecydowania w kwestii tworzenia „w pełni konkurencyjnych rynków z udziałem odbiorców” (s. 2).

#### › Wdrażanie przepisów UE

- „Trzeci Pakiet Energetyczny” obejmuje Dyrektywę w sprawie Rynku Energii Elektrycznej (2009/72/EC), Dyrektywę o Wewnętrznym Rynku Gazu (2009/73/EC), Rozporządzenie w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii (nr 714/2009) oraz Rozporządzenie w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do systemów przesyłu gazu ziemnego (nr 715/2009).
- Komisja zauważa, że wiele Państw Członkowskich nie wprowadziło lub nie przestrzega właściwie lub w całości wymogów wynikających z Trzeciego Pakietu Energetycznego, choć terminy ich wdrożenia już dawno minęły (w marcu 2011 r.).
- Dlatego też Komisja chce – jako „priorytet” – wszcząć postępowania wobec Państw Członkowskich, które do tej pory w pełni nie wdrożyły dyrektyw Trzeciego Pakietu Energetycznego lub nie zrobiły tego właściwie (s. 8).

#### › Wzmocnienie roli odbiorców

- Odbiorcy nie korzystają z możliwości zmiany dostawcy energii lub zmiany taryfy.
  - Tylko jedna trzecia konsumentów porównuje ceny energii elektrycznej.
  - Komisja szacuje, że odbiorcy mogliby zaoszczędzić nawet 13 miliardów euro rocznie, gdyby przełączyli się na „najtańszą dostępną taryfę energetyczną” (s. 6).
  - Do końca 2012 r. Komisja chce przez Internet informować o:
    - prawach konsumentów w odniesieniu do sektora energetycznego,
    - źródłach informacji dla konsumentów w poszczególnych Państwach Członkowskich.
  - W 2013 r. Bruksela chce wesprzeć wymianę doświadczeń Państw Członkowskich dotyczących tego, jak ułatwiać porównywanie cen i jak zwiększać przejrzystość rachunków i procesu kształtowania cen.

Analiza z dnia 4 lutego 2013 r.

#### › Regulacja cen

- W większości Państw Członkowskich ceny energii nie są ustalane swobodnie przez rynek, ale w różny sposób regulowane ustawowo.
- W wielu Państwach Członkowskich regulacja cen utrudnia:
  - „oferowanie atrakcyjnych usług” oraz „dopasowanych i dynamicznych systemów ustalania cen”.
  - efektywne wykorzystywanie energii, oraz
  - inwestycje w system energetyczny.
- Komisja wzywa do odstąpienia od regulacji cen energii elektrycznej i gazu ziemnego dla wszystkich odbiorców indywidualnych i komercyjnych. Uznaje to za przeszkodę w tworzeniu rynku wewnętrznego i dlatego zamierza wszcząć postępowania przeciwko Państwom Członkowskim, które regulują ceny energii dla odbiorców końcowych.

#### › Mechanizm zdolności wytwórczych

- By zagwarantować dostawy energii w czasie, gdy nie da się jej pozyskać ze źródeł odnawialnych, takich jak słońce czy wiatr, konieczne jest stworzenie rezerw zdolności wytwarzania energii („mechanizmy zdolności”).
- W wielu Państwach Członkowskich rezerwy te mają być finansowane przez odbiorców.
- Komisja jest zaniepokojona, że „przedwczesne” wprowadzenie „źle zaprojektowanych” mechanizmów zdolności, które nie będą odpowiednio skoordynowane na poziomie UE, da rezultaty „odwrotne od zamierzonych” (s. 15), ponieważ mechanizmy zdolności powodują następujące zagrożenia dla funkcjonowania wewnętrznego rynku energii:
  - preferują paliwa kopalne kosztem źródeł odnawialnych;
  - zakłócają swobodny wybór miejsca wytwarzania energii;
  - krajowe rynki energii elektrycznej są zamknięte, wskutek czego zakłócony jest transgraniczny handel i konkurencja;
  - efektywne i elastyczne wykorzystanie zdolności wytwórczych jest niemożliwe, co prowadzi do wzrostu kosztów.
- Zdaniem Komisji, mechanizmy zdolności podlegają przepisom UE dotyczącym kontroli pomocy publicznej. Dlatego też Państwa Członkowskie powinny być zobowiązane do udowodnienia, że są one konieczne i lepsze od innych rozwiązań, np. importu energii elektrycznej.
- Komisja chce uniknąć podziału wewnętrznego rynku energii oraz dąży do utrzymywania transgranicznego handlu energią elektryczną również w momencie wystąpienia problemów z jej wytwarzaniem.
- W związku z tym Komisja rozważa zaproponowanie „działań następczych” po „konsultacjach i dalszym zaangażowaniu Państw Członkowskich i zainteresowanych stron” (s. 15).
- Państwa Członkowskie powinny:
  - preferować rozwiązania „transgraniczne” zamiast zapewniać zdolności wytwórcze;
  - przeanalizować, czy inwestycje w zdolności wytwórcze nie były zbyt małe, a jeśli tak – to dlaczego;
  - w przypadku podjęcia państwowej interwencji uwzględnić wpływ, jaki ta interwencja będzie miała na sąsiednie Państwa Członkowskie.

#### › Wspieranie energetyki odnawialnej

- Wsparcie dla energetyki odnawialnej, w tym obowiązek zapewnienia jej priorytetu w dostępie do sieci przesyłowych, jest uzasadnione, o ile:
  - krajowe rynki są „niezupełnie” otwarte;
  - ceny nie uwzględniają w całości kosztów zewnętrznych energii konwencjonalnej; oraz
  - większość źródeł energii odnawialnej jest wciąż na wczesnym etapie rozwoju.
- „Ewolucja rynków i technologii” powinna być regularnie „obserwowana”.
- W 2013 r. Komisja zamierza wydać zalecenia opisujące najlepsze praktyki w dziedzinie systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii w celu ich „modernizacji”.
  - W ten sposób Bruksela chce uzyskać większy poziom „spójności” krajowych strategii wsparcia, tak by uniknąć podziału wewnętrznego rynku energii.
  - Większa efektywność i stabilne zmniejszanie poziomu wsparcia („degresywność”) powinny sprawić, że wytwarzanie energii odnawialnej będzie tańsze.
- W roku 2013 lub 2014 Komisja zamierza dopasować swoje zalecenia dla państw dotyczące ochrony środowiska (OJEU C 82 z 1 kwietnia 2008 r., s. 1 i nast.) do rozwoju technologii i znowelizowanych celów UE w sektorze energetycznym.
  - Zalecenia te mają służyć poprawie kontroli nad pomocą publiczną. Powinna być ona przyznawana tylko, gdy jest odpowiednio ukierunkowana i zaburza konkurencję w najmniejszym możliwym stopniu, oraz pod warunkiem, że inne alternatywne rozwiązania (regulacyjne, oparte na instrumentach rynkowych) są niedostępne.
  - Co więcej, Komisja zamierza minimalizować zakłócenia konkurencji na wewnętrznym rynku energii i wspierać efektywne kosztowo rozwiązania o charakterze transgranicznym.

### Stosunek Komisji do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Analiza z dnia 4 lutego 2013 r.

## Tło polityczne

Pierwsze kroki w kierunku stworzenia wewnętrznego rynku energii UE zrobiła w latach 90., liberalizując rynki energii („Pierwszy Pakiet Energetyczny”). Otwieranie rynków następowało jednak bardzo powoli, więc celem „Drugiego Pakietu Energetycznego” było przyspieszenie tworzenia wewnętrznego rynku energii. Jeszcze zanim minął termin wyznaczony na całkowite otwarcie rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego, wskazany w Drugim Pakiecie Energetycznym, Komisja uznała, że „Unia Europejska jest wciąż daleka od celu, jakim jest realny wewnętrzny rynek energii” [Komunikat COM(2006) 841]. Jako główny powód Komisja wskazała rozdrobnienie na krajowe rynki, wysoki poziom rynkowej koncentracji dostawców energii oraz związki pomiędzy wytwarzaniem energii i jej dystrybucją a nadzorowaniem sieci w ramach firm energetycznych („integracja pionowa”). Komisja chce obecnie odnieść się z większą uwagą do niewłaściwego wdrożenia przez Państwa Członkowskie Trzeciego Pakietu Energetycznego, który miał pomóc w pokonaniu wspomnianych przeszkód.

## Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja Generalna ds. Energii
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. Przemysłu, Badań i Energii (prowadząca), sprawozdawca nieustalony.
Procedura konsultacji:	Każdy obywatel może wziąć udział w konsultacjach w kwestiach związanych ze zdolnościami wytwórczymi, mechanizmami zdolności oraz wewnętrznym rynkiem energii do 7 lutego 2013 r.

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

#### Ocena z punktu widzenia zasad liberalizmu

By zapewnić jednakowe warunki konkurencji na wewnętrznym rynku energii konieczne jest, by Państwa Członkowskie odpowiednio wdrożyły prawo UE. Zapowiedziane egzekwowanie Trzeciego Pakietu Energetycznego poprzez wszczęcie postępowań karnych za naruszenie umów wzmocni konkurencję i pozwoli na stworzenie sprawiedliwych zasad gry na wewnętrznym rynku energii.

#### Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Komisja słusznie wskazuje, że konkurencja na wewnętrznym rynku energii doprowadzi do stopniowego obniżania cen dla odbiorców. Przewidywaną wartość oszczędności, sięgającą 13 miliardów euro, trzeba jednak odpowiednio interpretować. Przełączenie się na „tańszego dostawcę energii elektrycznej” nie zawsze jest najlepszym wyjściem – np. w sytuacji, gdy wiąże się to z koniecznością uiszczenia przedpłat lub ustalenia przewidywanej wielkości zużycia.

Regulacja cen blokuje rozwój wewnętrznego rynku i tworzy błędne sygnały zarówno dla inwestorów, jak i odbiorców. Konsumentom nie są motywowani do bardziej energooszczędnych zachowań, bowiem ceny są utrzymywane na sztucznie niskim poziomie. Z kolei inwestorzy odczuwają zbyt słabe bodźce do inwestowania w niezbędne moce produkcyjne. Zapowiedziane przez Komisję wszczęcie postępowań karnych w sytuacji utrzymywania cen regulowanych trzeba uznać za posunięcie słuszne.

Rosnący udział energii elektrycznej pozyskiwanej z wiatru i słońca, której wielkość – w zależności od pogody – waha się w momencie włączenia do sieci przesyłowej, to poważne wyzwanie z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw. By zagwarantować pewność dostaw energii elektrycznej w sytuacji niskiej produkcji prądu, muszą być dostępne inne moce, których produkcja uzupełniłaby braki. Ze względu jednak na fakt, że coraz więcej wytwarzanej energii pochodzi z wiatru i słońca, okres, w którym konwencjonalne elektrownie muszą być zdolne do dostarczenia jakiegokolwiek wielkości energii musi być coraz krótszy, przez co stawianie nowych bloków energetycznych często nie przynosi zysków. Dostawy energii elektrycznej, która jest włączana do sieci przesyłowych ze źródeł odnawialnych, nie są stabilne. To powoduje koszty, którymi powinni być obciążeni poszczególni producenci energii, a nie konsumenci. Można to zrobić albo poprzez wyrównanie poziomu dostaw – np. dzięki utrzymywaniu rezerw, albo poprzez udział w porozumieniu, które finansowałoby budowę jednostek stabilizujących zasilanie sieci. W ten sposób powstałyby zachęty do wyrównywania poziomu dostaw energii oraz do inwestowania w odpowiednie technologie. Komisja powinna jednoznacznie opowiedzieć się za tego rodzaju rozwiązaniem.

Bezpieczne dostawy energii elektrycznej można zagwarantować nie tylko stosując mechanizm zdolności, wspomniany przez Komisję, ale również poprzez magazynowanie i elastyczne kształtowanie się popytu. Dlatego też konieczne jest stworzenie stabilnego systemu, który premiowałby starania o zagwarantowanie odpowiednich dostaw energii elektrycznej.

Komisja słusznie martwi się, że krajowe mechanizmy zdolności mogą doprowadzić do podziału wewnętrznego rynku energii i zakłócić swobodę decydowania o miejscu lokalizacji biznesu. Bruksela powinna stanowczo zareagować na tę sytuację, wykorzystując prawne instrumenty związane z pomocą publiczną oraz – gdy to konieczne – podejmując inne „działania następcze”. Działanie krajowych mechanizmów zdolności może być bowiem zachętą do budowy elektrowni zaprojektowanych do dostarczania energii wyłącznie jednemu Państwu Członkowskiemu. Bezpieczeństwo dostaw energii zwiększy także jednoczesny rozwój sieci transgranicznych. Krajowe mechanizmy zdolności powinny być więc wykorzystywane tylko do tego stopnia, do jakiego nie powodują wypychania z rynku innych, równie bezpiecznych, transgranicznych dostaw energii.

Analiza z dnia 4 lutego 2013 r.

Otwarte pozostaje jednak pytanie, jak zaprojektować przyszły rynek w sytuacji dużego udziału energii odnawialnej. Kompleksowy system premiowania przez państwo odnawialnych źródeł energii oraz wspierania bezpieczeństwa dostaw energii mogą zastąpić swobodny proces kształtowania cen – czego sygnały już można obserwować.

Trwający rozwój energetyki odnawialnej jest zbyt drogi, ponieważ odbywa się głównie tam, gdzie Państwa Członkowskie przeznaczają na ten cel wyjątkowo duże subsydia, a nie tam, gdzie zużycie energii jest optymalne biorąc pod uwagę koszty infrastruktury. Cel Komisji, jakim jest osiągnięcie „większej spójności” w systemach pomocy publicznej dla energetyki odnawialnej może zaowocować konkurencją na rynku wewnętrznym, a przez to redukcją kosztów.

#### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Istnienie zliberalizowanych rynków energii z najniższymi możliwymi cenami ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

#### Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Istnienie zliberalizowanych rynków energii z najniższymi możliwymi cenami ma pozytywny wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

### Ocena prawna

#### Kompetencje

Unia Europejska ma prawo podejmować kroki związane z polityką energetyczną w celu zapewnienia odpowiedniego funkcjonowania rynku energii, zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii, jak również w celu wspierania efektywności energetycznej, oszczędności energii oraz rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii (art. 194 TFEU).

#### Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

#### Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

#### Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości.

### WNIOSKI

Wyegzekwowanie wdrożenia Trzeciego Pakietu Energetycznego dzięki wszczęciu postępowań karnych wzmocni konkurencję i pozwoli na stworzenie jednakowych warunków gry rynkowej na wewnętrznym rynku energii. Fakt, że wielkość energii elektrycznej, włączanej do sieci przesyłowych, a pochodzącej z odnawialnych źródeł energii, waha się – powoduje koszty. Powinny one obciążać poszczególnych producentów, a nie odbiorców; Komisja powinna jednoznacznie potwierdzić to stanowisko. Komisja słusznie uznaje, że krajowe mechanizmy zdolności mogą doprowadzić do podziału wewnętrznego rynku energii i zakłócić swobodę podejmowania decyzji dotyczących miejsca lokalizacji biznesu. Komisja powinna, między innymi, wykorzystać instrumenty związane z pomocą publiczną, by jednoznacznie odnieść się do tego problemu. Cel Komisji, polegający na osiągnięciu „większej spójności” systemów wsparcia dla energetyki odnawialnej może zaowocować rozwojem konkurencji, a przez to obniżeniem kosztów.

---

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)