

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

- wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej
- wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/55/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu naturalnego
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej
- wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego

COM(2007) 528 wersja ostateczna — 2007/0195 (COD)

COM(2007) 529 wersja ostateczna — 2007/0196 (COD)

COM(2007) 530 wersja ostateczna — 2007/0197 (COD)

COM(2007) 531 wersja ostateczna — 2007/0198 (COD)

COM(2007) 532 wersja ostateczna — 2007/0199 (COD)

(2008/C 211/06)

Dnia 18 października 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 44 ust. 2 oraz art. 55 i 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej.

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/55/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego.

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki.

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej.

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą był Carmelo CEDRONE.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22–23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 100 do 4 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i propozycje

1.1 Wnioski

1.1.1 EKES popiera zasadniczo powody przedstawienia trzeciego pakietu w sprawie energii elektrycznej, tematu złożonego i trudnego z punktu widzenia prawnego i ekonomicznego, wzbudzającego różne reakcje i opinie.

1.1.2 EKES uważa, że obecna sytuacja w sektorze energii elektrycznej wymaga zmiany. Po uruchomieniu procesu integracji i liberalizacji znaleźliśmy się w punkcie, w którym musimy dokonać wyboru kierunku dalszych działań. Liberalizacja rynku energii znalazła się w fazie zastoju, co pociąga za sobą wysokie koszty transformacji, które mogłyby okazać się wyższe od korzyści. Koszty te wynikają z braku jednolitych ram

prawnych na szczeblu europejskim, a także, w niektórych wypadkach, z braku rzeczywistej chęci do liberalizacji oraz niejasnego podziału odpowiedzialności między różnymi partnernami. Ta niepewność prawna może skutkować niskim poziomem inwestycji i słabo rozwiniętą konkurencją. Wynikiem tego jest fragmentacja rynku europejskiego sterowanego niekiedy przez dawne monopole, co wymaga faktycznego uznania konieczności zdecydowanego kontynuowania procesu liberalizacji.

1.1.3 Aspekty polityczne: jednolity rynek

1.1.3.1 Głównym elementem przyjmowanej strategii jest urzeczywistnienie jednolitego europejskiego rynku energii elektrycznej.

Unia Europejska musi opracować wspólną strategię, aby móc szybko i spójnie działać oraz dysponować większą siłą w negocjacjach międzynarodowych. Współpraca między państwami członkowskimi, organami regulacyjnymi i operatorami systemów przesyłowych jest niezbędna, a zatem należy przeprowadzić zmiany strukturalne służące zintegrowaniu eksploatacji i rozwoju systemu na szczeblu regionalnym. Chcąc wspólnie działać i proponować (narzucać) własną politykę kosztów w dziedzinie zaopatrzenia, państwa członkowskie muszą wymieniać się doświadczeniami, wiedzą oraz rozwiązaniami, by opracować możliwie konkurencyjny scenariusz, dzięki któremu uda się uzyskać bardziej sprawiedliwy poziom cen, wolny od spekulacji finansowych. Potrzebna jest większa spójność między państwami członkowskimi, które muszą respektować uzgodnione wspólnie zasady w interesie użytkowników i konsumentów, wdrażając na szczeblu krajowym przyjęte wcześniej przepisy wspólnotowe.

1.1.4 Aspekty gospodarcze

1.1.4.1 W opinii EKES-u uczciwa i odpowiednio regulowana konkurencja (do której obecny wniosek Komisji nie prowadzi) sprzyjałaby zwiększeniu znaczenia alternatywnych źródeł energii i wzrostu inwestycji w infrastrukturę energetyczną. Prowadziłoby to z kolei do poprawienia produktywności przedsiębiorstw (na przykład MŚP) i pozwoliło na uzyskanie sprawiedliwych cen, przy jednoczesnym zwiększeniu przejrzystości i zmniejszeniu ryzyka wystąpienia pozycji dominującej.

1.1.4.2 Jednym z priorytetowych celów trzeciego pakietu legislacyjnego jest promowanie niezbędnych inwestycji w infrastrukturę energetyczną i zapewnienie ich koordynacji na szczeblu europejskim. Proponowane przez Komisję środki w tej dziedzinie idą w dobrym kierunku. Należy jednak zagwarantować, by pozwalały one na dokonanie niezbędnych inwestycji w produkcję energii i wzbudzały zaufanie inwestorów. W odniesieniu do rozwoju sieci, środki te muszą zapewnić właściwe planowanie przy udziale wszystkich zainteresowanych stron oraz pozwolić na realizację tych planów na odpowiednim poziomie i w wyznaczonych terminach. Niezbędna będzie także kontrola nad inwestycjami na szczeblu europejskim (przez Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji). Mało elastyczny rynek, na którym przedsiębiorstwa prowadzą działalność w warunkach oligopolistycznych, a niektóre państwa nie są skłonne przekazać kompetencji w dziedzinie zaopatrzenia, nie wzbudza zaufania podmiotów gospodarczych i użytkowników, co prowadzi do blokowania płynności. Należy zmienić tę sytuację.

1.1.5 Aspekty społeczne

1.1.5.1 Procesom restrukturyzacji wynikającej z trzeciego pakietu musi towarzyszyć polityka wspierania zatrudnienia angażująca zarówno związki zawodowe, jak i przedsiębiorstwa dzięki takim narzędziom, jak „*corporate social restructuring*” i społeczne osłony na szczeblu krajowym i europejskim. Należy uznać za pocieszające, że w krajach, które rozdzieliły struktury własności na poziomie systemów przesyłowych, nie odnotowano żadnego negatywnego wpływu na zatrudnienie.

1.1.5.2 Nawet jeżeli ochrona najsłabszych grup i konsumentów jest i pozostanie wyłącznie kompetencją poszczegół-

nych państw, Komisja powinna uznać znaczenie tych środków na szczeblu międzynarodowym. Komisja powinna również zagwarantować monitorowanie ich wdrażania, tak aby przedmiotowe instrumenty były zgodne z warunkami tworzenia otwartego i konkurencyjnego rynku. Należałoby wprowadzić pojęcie ubóstwa energetycznego na szczeblu wspólnotowym (taryfa minimalna) oraz realizować wymogi usługi publicznej i interesu ogólnego, które zostały przewidziane w obowiązujących dyrektywach.

1.1.6 Użytkownicy (przedsiębiorstwa i konsumenci)

1.1.6.1 Nowa strategia w dziedzinie polityki energetycznej musi sprzyjać faktycznej konkurencji między przedsiębiorstwami, dzięki której użytkownicy będą mogli wybierać między większą liczbą wariantów. Systemy przesyłowe powinny być dostępne dla wszystkich, którzy chcą z nich korzystać. W przypadku dużych przedsiębiorstw charakteryzujących się znacznym zużyciem energii należy doprowadzić do zawarcia europejskiej umowy zakupu energii po jednakowych cenach (ceny porównywalne lub „prawo jednej ceny”) prowadzącą do zniesienia pomocy państwa, która zakłóca konkurencję. Ponadto należy uznać prawa przyznane przez UE konsumentom, którzy powinni mieć swobodę wyboru dostawcy przy jak najniższej cenie.

1.1.7 EKES uważa ponadto, że wniosek Komisji powinien zmierzać między innymi do zapobiegania równoległym niezamierzonym działaniom służącym utrwalaniu status quo: ze strony dużych monopolii, które chcą zachować posiadane przywileje oraz ze strony związków zawodowych, które pragną utrzymać miejsca pracy.

1.2 Wnioski EKES-u

1.2.1 Jednolity rynek energii

1.2.1.1 W celu przyspieszenia postępów na drodze do jednolitego rynku energii, Komisja musi wprowadzić zmiany do wniosków przedstawionych w ramach trzeciego pakietu w sprawie energii elektrycznej w sposób umożliwiający jej autonomiczne działanie w kontekście międzynarodowym, w szczególności w kwestii źródeł energii. W tym celu zawarte w pakiecie propozycje współpracy regionalnej należy uznać za pośrednie etapy w dążeniu do realizacji końcowego celu, jakim jest powstanie jednolitego rynku energii. Ponadto państwa członkowskie powinny dążyć do integracji swych rynków energii elektrycznej, a operatorzy systemów powinni być obecni w różnych państwach członkowskich. EKES uważa, że propozycja współpracy regionalnej między operatorami systemów przedstawiona w trzecim pakiecie nie może być w żadnym wypadku traktowana jako tymczasowy substytut jednolitego rynku energii lub alternatywa dla niego. Współpraca na szczeblu regionalnym — oparta na rozdzielaniu własnościowym — między operatorami sieci faktycznie oddzielenymi od sieci sprzedaży lub produkcji ma fundamentalne znaczenie. Należy również wykorzystać inicjatywy regionalne prowadzone ostatnio przez Grupę Europejskich Organów Regulacyjnych ds. Energii Elektrycznej i Gazu (ERGEG) w celu zapewnienia spójnego charakteru regulacji i zasad rynkowych.

1.2.2 Zintegrowany rozdział pionowy (unbundling)

1.2.2.1 W opinii EKES-u Komisja musi traktować w sposób uprzywilejowany rozdział własności (*ownership unbundling*), jeżeli chce sprzyjać inwestycjom. Takie rozwiązanie jest bez wątpienia bardziej pożądane niż rozdział funkcjonalny. Zwiększyłoby to bowiem przejrzystość i zaufanie podmiotów gospodarczych, poprawiłoby bezpieczeństwo systemu oraz pozwoliło kontrolować działania monopolistyczne, chroniąc przed dyskryminującymi zachowaniami i optymalizując eksploatację i utrzymanie sieci.

1.2.2.2 Implikacje strategiczne związane z własnością systemów i koniecznością zagwarantowania niezależności, zwłaszcza w kontekście ewentualnych interesów krajów trzecich, w tym wybór własności systemów (publiczna lub prywatna), muszą być przedmiotem dodatkowych pogłębionych analiz. Rozdział własności proponowany przez Komisję nie wymaga prywatyzacji publicznych systemów przesyłowych.

1.2.2.3 Między rynkiem energii elektrycznej a rynkiem gazu (patrz Stany Zjednoczone, Dania, Holandia, Portugalia, Wielka Brytania, Zjednoczonym Królestwie, Hiszpania i Szwecja) nie występuje różnica, która uzasadniałaby rozbieżne traktowanie w kwestii rozdziału własności. Oddzielenie produkcji/sprzedazy od przesyłu jest niezbędne w obydwu sektorach. Ewentualne zachowania dyskryminujące związane z niedostatecznym rozdziałem pionowym są identyczne. Firmy sprzedające gaz nie powinny być zainteresowane tym, kto przesyła ich gaz: powinny one troszczyć się jedynie o to, aby mieć wiarygodnych i solidnych finansowo partnerów, którzy są w stanie sprzedawać ich gaz.

1.2.3 Agencja Europejska

EKES uważa, że Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) powinna posiadać większe kompetencje, tak by:

- pełnić niezależną i autonomiczną funkcję regulacyjną;
- monitorować działalność Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej (ENTSO) oraz wspólnie z ENTSO i stałym zespołem ds. rynku wspomagać Komisję Europejską w sporządzeniu wykazu zasad potrzebnych do opracowania oraz przyjęcia technicznych i rynkowych wytycznych i kodeksów;
- określać kryteria i zatwierdzać kodeksy techniczne i rynkowe;
- wyznaczać metody taryfowe i ustalać taryfy służące mechanizmowi kompensowania kosztów ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych w ramach transgranicznego przesyłu energii elektrycznej;
- opracowywać wytyczne dotyczące zasad rozwoju sieci oraz zatwierdzać 10-letni plan inwestycyjny przedstawiony przez ENTSO;

— dostarczać informacje i przedstawiać opinie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji;

— konsultować się z podmiotami działającymi na rynku;

— koordynować prace organów krajowych;

— promować przejrzystość, w tym zasad powoływania swoich organów zarządzających.

1.2.4 Organy krajowe

1.2.4.1 Krajowe organy regulacyjne odgrywają zasadniczą rolę w promowaniu konkurencji i prawidłowym wdrażaniu dyrektyw na szczeblu krajowym, zwłaszcza w kwestii przestrzegania zasad neutralnego korzystania z infrastruktury. Należy zatem zharmonizować ich kompetencje i zwiększyć ich niezależność w stosunku do przedsiębiorstw państwowych i energetycznych, tak by mogły zapobiegać nadużyciom wynikającym z dominującej pozycji i monitorować sytuację w tym zakresie. Bardziej niezależny organ regulacyjny wzбудzi zaufanie do rynku i będzie zdolny do bardziej aktywnej współpracy z ACER.

1.2.5 Mechanizmy koordynacji krajowych operatorów systemów (European Networks of Transmission System Operators — ENTSO)

1.2.5.1 EKES opowiada się za skuteczniejszą koordynacją między krajowymi operatorami systemów przesyłowych, co pozwoli realizować wymagane inwestycje i optymalizować zarządzanie infrastrukturą. Jest to niezbędne do rozwoju zintegrowanej sieci europejskiej. Agencja powinna odgrywać istotniejszą rolę niż przewidziano, tak by mogła proponować, opracowywać, monitorować i zatwierdzać kodeksy, co pozwoli zapewnić należyte uwzględnienie interesu publicznego. ENTSO powinno pełnić wyłącznie rolę zgodną ze swoimi zdolnościami i kompetencjami. Zatem to ACER powinno być odpowiedzialne za opracowanie wytycznych i kodeksów.

1.2.6 Systemy europejskie i inwestycje

1.2.6.1 EKES uważa, że Unia Europejska musi antycypować przyszłe zmiany w użytkowaniu sieci za pomocą programu inwestycji zmierzających do utworzenia systemu europejskich sieci publicznych lub prywatnych regulowanych przez Unię Europejską, które byłyby dostępne dla wszystkich na potrzeby przesyłania lub korzystania z energii. W tym celu należy zapewnić prawdziwie przejrzyste procedury zarządzania wzajemnymi połączeniami, oparte na zasadach rynkowych i pozwalające na maksymalne zwiększenie działalności handlowej. Inwestycje należy przeprowadzać, gdy przynoszą one korzyści społeczno-gospodarcze z perspektywy regionalnej, a wszyscy uczestnicy rynku powinni być należycie zaangażowani w podejmowanie decyzji na temat rozwoju kodeksów i 10-letniego planu inwestycyjnego.

1.2.7 Demokracja i reprezentacja

1.2.7.1 EKES uważa, że na podstawie istniejących lub przygotowywanych przepisów należy przewidzieć reprezentowanie konsumentów w radzie administracyjnej Agencji. To samo powinno dotyczyć wszystkich zainteresowanych stron (podmiotów, związków zawodowych, przedsiębiorstw), które poza obecnością w radzie administracyjnej mogłyby być także reprezentowane w odpowiedniej radzie nadzorczej, tak by zapewnić jak najszerzy udział w tworzeniu przepisów oraz poparcie dla nich od pierwszego etapu ich przygotowywania, a nie dopiero w fazie końcowej.

2. Wprowadzenie

2.1 Około dziesięciu lat temu Komisja podjęła (z dużym opóźnieniem) pierwsze kroki w celu stworzenia europejskich ram dla jednolitego rynku energii elektrycznej i gazu. Komitet miał okazję przedstawić swoją opinię, niekiedy różniącą się od stanowiska Komisji w kwestii, która z biegiem lat zyskiwała na znaczeniu i stawała się coraz bardziej kontrowersyjna.

2.2 Przyjmując trzeci pakiet wniosków legislacyjnych w sprawie rynku energii elektrycznej i gazu, Komisja zamierza uzupełnić rozpoczętą już procedurę z uwzględnieniem kontekstu międzynarodowego, który zmienił się znacznie, stawiając wszystkie zainteresowane strony w obliczu nowych problemów. Stanowisko państw członkowskich w sprawie wniosków nie jest jednolite, co opóźni ich przyjęcie i stosowanie, jak również utrudni postępy na drodze do urzeczywistnienia jednolitego europejskiego rynku energii.

2.3 Na EKES-ie spoczywa wielka odpowiedzialność: musi przedstawić opinię na temat jednej z najważniejszych (i najpilniejszych) spraw ostatnich lat, od której zależy nie tylko rynek energii, lecz również przyszłość przedsiębiorstw europejskich w tym sektorze, konsumentów europejskich, jak również przedsiębiorstw z krajów trzecich.

2.4 EKES pozytywnie ocenia przeprowadzoną przez Komisję Europejską analizę oddziaływania, która zawiera przydatne wskazówki na temat skuteczności liberalizacji i uczciwej konkurencji (patrz tekst analizy).

3. Uzasadnienie wniosków Komisji

3.1 Zagwarantować, aby konsumenci rzeczywiście mogli wybierać dostawcę z szerokiej oferty i czerpać korzyści, które taki wybór powinien ze sobą nieść. Takie bardziej korzystne dla odbiorców warunki powinny być także celem dla przedsiębiorstw z krajów trzecich, które prowadzą działalność w Unii Europejskiej.

3.2 Doprowadzić do rozdziału produkcji i przesyłu od własności i eksploatacji sieci przesyłu energii elektrycznej i gazu. Zaproponowany został zresztą drugi wariant w postaci „niezależnego operatora systemu przesyłowego”. Pozwala on przedsiębiorstwom zintegrowanym pionowo pozostać właścicielami sieci przesyłowej, o ile zarządzaniem kapitałem trwałym zajmuje

się niezależny podmiot lub inne przedsiębiorstwo. Takie rozwiązanie powinno przyczynić się do inwestycji w infrastrukturę.

3.3 Zaproponować konkretne rozwiązania problemu fragmentacji rynku związanej z granicami państw, istniejącej integracji pionowej i silnej koncentracji podaży, która do tej pory uniemożliwiała wprowadzenie prawdziwej konkurencji i ustanowienie jednolitego rynku energii.

3.4 Uprościć wymianę transgraniczną, tworząc odpowiednią agencję odpowiedzialną za koordynowanie krajowych organów regulacyjnych i zapewnianie tych samych możliwości europejskim przedsiębiorstwom z tego sektora. Takie rozwiązanie powinno doprowadzić do powstania prawdziwej sieci europejskiej, która zagwarantuje bezpieczeństwo dostaw i dywersyfikację podaży. Organy krajowe powinny faktycznie zyskać większą niezależność.

3.5 Wspierać współpracę poprzez opracowanie nowych zasad przez operatorów systemów europejskich i zapewnić większą współpracę między różnymi rynkami krajowymi, między innymi w obliczu zagrożenia dostaw.

3.6 Zwiększyć przejrzystość, upraszczając zasady działania rynku i informując konsumentów, aby „zwiększyć” wiarę odbiorców w skuteczne rynku (czy rzeczywiście tak dotychczas zawsze było?).

3.7 Podjąć działania, dzięki którym odbiorcy energii będą mogli korzystać w przyszłym roku z praw gwarantowanych w specjalnej (obowiązkowej) „karcie” zawierającej między innymi informacje na temat dostawców, różnych wariantów proponowanych przez rynek, uproszczenia praktyk administracyjnych, ubóstwa energetycznego (*fuel poverty*) itp (¹).

4. Wnioski dotyczące dyrektyw (energia elektryczna i gaz)

4.1 Faktyczny rozdział (prawny i funkcjonalny) dostaw i przesyłu energii elektrycznej oraz gazu poprzez systemy, które nie są zintegrowane pionowo we wszystkich państwach członkowskich. Ten aspekt stanowi kluczowy element rozwiązania ewentualnych konfliktów interesów i:

- zagwarantowania odpowiednich inwestycji w celu poprawy skuteczności systemu przesyłowego i dostawczego, w tym lepszego zarządzania przesyłem transgranicznym;
- uniknięcia przywilejów, faworyzowania lub subsydiowania przedsiębiorstw należących do sieci dystrybucyjnej lub produkcyjnej zintegrowanej pionowo;
- zapewnienia prawidłowego i przejrzystego dostępu do informacji nie tylko tym podmiotom, które są związane z danym przedsiębiorstwem, lecz wszystkim uczestnikom rynku.

4.2 W przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo, odmawiających skutecznego rozdziału struktur własności, rozwiązaniem jest utworzenie „niezależnego operatora systemu” (ISO). Taki operator pozwala zainteresowanym przedsiębiorstwom na zachowanie własności sieci, lecz nie pozwala nią zarządzać. Jedynie skuteczny system regulacji może zagwarantować niezależność operatora.

(¹) Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „W kierunku Europejskiej karty praw odbiorców energii”, CESE 71/2008.

4.2.1 Niezależność operatora systemu ma zastosowanie zarówno do przedsiębiorstw publicznych, jak i prywatnych, podobnie jak rozdział własności sieci przesyłu od własności systemu produkcji.

4.2.2 Głównym celem jest, by we wszystkich krajach UE przedsiębiorstwa produkujące oraz dostarczające energię elektryczną i gaz prowadziły całkowicie odrębną działalność.

4.2.3 Proponowana dyrektywa przewiduje czasowe odstępstwa od zasad rozdziału własności w przypadku inwestycji w infrastruktury energetyczne.

4.3 Rozdział operatorów systemu od dostaw i produkcji jest przewidziany nie tylko na szczeblu krajowym, lecz również w całej UE. Oznacza to, że żadne przedsiębiorstwo produkujące energię nie może zarządzać systemem przesyłowym lub posiadać takiego systemu w innym państwie członkowskim. Każdy operator przystępujący do systemu musi udowodnić, że jest niezależny od działalności dostawczej i produkcyjnej.

4.4 Rozdział własności powinien prowadzić do prawidłowego funkcjonowania rynku i sieci, co przełoży się ostatecznie na odpowiednie kształtowanie się cen energii elektrycznej i gazu oraz ewentualny spadek cen na korzyść konsumentów i inwestorów w tym sektorze.

4.5 Niezależny i operacyjny organ regulacyjny jest niezbędny, aby zagwarantować właściwe funkcjonowanie niezależnego operatora sieci oraz skuteczny rozdział własności systemu produkcji i dostaw. Organy regulacyjne powinny posiadać odrębność prawną i niezależność funkcjonalną w stosunku do innych podmiotów publicznych lub prywatnych. Ich działalność powinna być niezależna od interesów rynku. Powinny one posiadać nieobwarowane uprawnienia i mieć możliwość wzajemnej współpracy w różnych państwach członkowskich, tak by:

- kontrolować respektowanie zobowiązań do przejrzystości spoczywających na różnych operatorach działających na rynku;
- gwarantować skuteczność środków ochrony konsumentów;
- sprawdzać prawidłowe funkcjonowanie dystrybucji energii elektrycznej i gazu;
- kontrolować plany inwestycyjne operatorów systemów przesyłowych i sprawdzać ich kompatybilność;
- sprawdzać, czy na rynku zdarzają się nadużycia i czy działają operatorzy o dominującej pozycji, którzy utrudniają prawidłowe kształtowanie się cen.

Agencje zewnętrzne (Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Papierami Wartościowymi CESR, Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki) są odpowiedzialne za doradzanie Komisji w sprawie stosowania wymienionych przepisów.

5. Wnioski dotyczące rozporządzeń (ustanowienie Agencji ds. Współpracy, dostęp do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej oraz dostęp do sieci przesyłowych gazu ziemnego)

5.1 Konsolidacja rynków wewnętrznych za pomocą wspólnych zasad i strategii jest kluczowym elementem rozwoju europejskiego rynku energii i prowadzenia niezbędnej wymiany transgranicznej. Konieczna jest harmonizacja istniejących norm (na przykład zasad technicznych, zgodnie z którymi muszą działać przedsiębiorstwa energetyczne, „kodeksów sieci”) w różnych krajach. Nie wydaje się obecnie, aby taka integracja została przeprowadzona przy pomocy ERGEG. Może jej dokonać wyłącznie odrębny i niezależny organ, który mógłby przybrać formę agencji, zważywszy na ograniczenia nałożone artykułami traktatu.

5.2 Zasadniczo taka agencja powinna:

- poprawiać zarządzanie na płaszczyźnie transgranicznej;
- kontrolować działalność operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej i gazu;
- sprawdzać skuteczność przewidzianych dziesięcioletnich planów inwestycji w sieci;
- czuwać nad zapewnieniem skutecznej, przejrzystej i korzystnej dla rynku wewnętrznego współpracy między operatorami;
- podejmować indywidualne decyzje dotyczące niektórych aspektów technicznych i wniosków o odstępstwa;
- pełnić funkcję doradczą w kwestiach dotyczących regulacji rynku i proponować rozwiązania zmierzające do poprawy praktyk przyjętych przez krajowe organy regulacyjne.

5.3 Struktura organizacyjna Agencji będzie opierać się na typowym schemacie organizacyjnym wspólnotowych agencji regulacyjnych, przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na przyjęcie systemu, który gwarantowałby niezależność funkcji regulacyjnych. Oprócz rady administracyjnej mianującej dyrektora Agencji istnieje możliwość utworzenia rady organów regulacyjnych odpowiedzialnej za wszelkie kwestie dotyczące uregulowań i komisji odwoławczej zajmującej się rozpatrywaniem odwołań od decyzji przyjmowanych przez Agencję. Agencja powinna liczyć nie więcej niż 40–50 osób, a jej roczne koszty pokrywane z dotacji wspólnotowych powinny być na poziomie 6–7 milionów euro.

5.4 Komisja powinna pełnić rolę strażnika traktatów i jest zobowiązana do „kontrolowania kontrolera”. Agencja może podejmować decyzje, a jej uprawnienia powinny ograniczać się do konkretnych kwestii technicznych. Komisja może podejmować decyzje dotyczące interwencji, których celem jest ochrona współpracy lub prawidłowego funkcjonowania rynku, w odpowiedzi na informacje dostarczone przez Agencję lub niezależnie od niej.

5.5 Skuteczna współpraca między operatorami systemów przesyłowych jest konieczna do faktycznej integracji rynku. Obecnie współpraca ma jedynie dobrowolny charakter, lecz takie rozwiązanie nie przynosi satysfakcjonujących wyników, zwłaszcza w przypadku awarii sieci oraz przerw w dostawach energii elektrycznej. Integracja eksploatacji systemu na szczeblu regionalnym pozwoliłaby:

- opracować spójny zbiór kodeksów technicznych i rynkowych obowiązujących na szczeblu międzynarodowym;
- opracować kodeksy techniczne w przypadku braku rzeczywistej współpracy między sieciami;
- zapewnić, że nie będzie dyskryminacyjnego traktowania w odniesieniu do eksploatacji i rozwoju sieci;
- ułatwić integrację rynku, umożliwiając w ten sposób konwergencję cen, zmniejszając obawy związane z koncentracją na rynku i stymulując płynność itp.;
- wspierać finansowanie badań i innowacji oraz zarządzanie w tym zakresie.

5.6 Struktury współpracy operatorów systemów przesyłowych powinny zostać w pełni uznane na szczeblu europejskim. Istniejące struktury, na przykład GTE (Europejskie Stowarzyszenie Przesyłania Gazu) i ETSO (Stowarzyszenie Europejskich Operatorów Systemów Przesyłowych), mogą być wykorzystywane, można również stworzyć nową centralną i stałą infrastrukturę, która zajmowałaby się kwestiami organizacji oraz posiadałaby praktyczne narzędzia planowania i obsługi sieci.

6. Uwagi ogólne

6.1 Zasadniczy problem sieci, w szczególności energii elektrycznej, polega nie tylko na samej liberalizacji, ale także na umożliwieniu korzystania z niej obywatelom i przedsiębiorstwom. Na przykład można sobie wyobrazić istnienie europejskich sieci publicznych lub regulowanych przez Unię, które byłyby dostępne dla wszystkich.

6.2 Komisja powinna wesprzeć inwestycje w realizację zupełnie innowacyjnego systemu przesyłu, umożliwiającego wykorzystanie energii elektrycznej na szczeblu europejskim przy pomocy interakcyjnej i inteligentnej sieci. Chodzi o sieć podobną do Internetu, która dzięki inteligentnym licznikom umożliwia przepływ energii w obydwu kierunkach.

6.3 To zachęciłoby znacznie do inwestycji oraz spowodowałoby utworzenie nowych miejsc pracy i zastosowanie w praktyce starego sloganu „*power to people*”. Wówczas wymiana energii mogłaby odbywać się w zależności od indywidualnych potrzeb za pomocą systemów dostępnych dla wszystkich, przy zastosowaniu identycznych zasad we wszystkich krajach Unii bez wyjątku (jak to ma miejsce w przypadku internetu).

6.4 Można by zatem zmierzać w kierunku całkowitego rozdziału systemu przesyłu energii elektrycznej i wyboru między rozdziałem a niezależnym operatorem systemu w wypadku sieci gazowych.

6.5 Istnieje ryzyko, że trudno będzie osiągnąć cele wytyczone przez Komisję (wzmocnienie organów krajowych, współpracy między operatorami systemów przesyłowych [ISO — niezależny operator systemu, OSP — operator systemu przesyłowego] i przejrzystości rynku itp.), jeżeli nie wyjdzie się poza krajowy sposób myślenia nie tylko w kwestii sieci, lecz także w dziedzinie dostaw, inwestycji itp. Jest to jedyny sposób na zagwarantowanie lepszej jakości usług, choć niewystarczający do ograniczenia wzrostu cen.

6.6 Koncentracja zapasów ropy w kilku regionach świata (61,8 % na Bliskim Wschodzie, 11,7 % w Europie i Rosji, 9,4 % w Afryce, 8,5 % w Ameryce Południowej, 5,1 % w Ameryce Północnej i 3,5 % na Dalekim Wschodzie — F. Profumo, Politechnika w Turynie) powinna skłaniać Komisję do uprawiania wspólnej, bardziej zdecydowanej polityki zarówno w stosunku do tych regionów, jak i organizacji międzynarodowych, w których zawiera się umowy i podejmuje się decyzje. W przeciwnym razie zwykła liberalizacja może okazać się złudną perspektywą i nie będzie wystarczająca, aby utrzymać ceny, które często rosną, ponieważ monopole dyktują swoje prawa również organom politycznym.

6.7 Unia musi poczynić postępy w dziedzinie regulacji konkurencji i przejrzystości, jeżeli zależy jej na bardziej konkurencyjnym i przejrzystym systemie gospodarczym. Zwycięstwo nad firmami Microsoft i Volkswagen stanowi precedens zachęcający do podejmowania działań na rzecz konkurencji, choć sam w sobie on nie wystarcza. Należy również opracować bardziej skuteczne środki łagodzące konsekwencje dla zatrudnienia, a także środki i inwestycje, które mogą zdynamizować gospodarkę, a przez to stwarzać więcej możliwości dla pracowników i młodzieży oraz zmniejszać potrzebę ich „ochrony”. Ostatnie dane na temat wzrostu w Europie nie są w istocie zachęcające (zob. komunikat Komisji), nie tylko dlatego, że euro jest silne, lecz również z powodu braku konkurencyjności przedsiębiorstw i z powodu „ochrony”, z której wiele z nich korzysta. Likwidowanie monopolu, rozpoczęte po przyjęciu Jednolitego aktu europejskiego, musi zakończyć się powodzeniem, ponieważ porażka oznaczałaby lekceważenie interesów obywateli i konsumentów, prowadząc do dezorganizacji, a w konsekwencji do przywrócenia finansowania ze środków publicznych w celu utrzymania sieci, czego przykładem są koleje brytyjskie.

6.8 Dyskusja na temat tego pakietu nie może ograniczać się do środowisk instytucjonalnych i osób zaznajomionych z tematem. Debata, którą Komisja i EKES muszą skierować na zewnątrz, powinna być otwarta i angażować obywateli-konsumentów, pracowników i przedsiębiorstwa. Dzięki temu będzie można uniknąć sytuacji, w której przedsiębiorstwa z tego sektora, często będące monopolistami, jako jedyne mają wpływ na decyzje (na przykład można otworzyć specjalny blog dla obywateli, zorganizować otwarte wysłuchania w większości państw członkowskich, w niektórych miastach europejskich, i podsumować te debaty na dużej konferencji publicznej zorganizowanej na szczeblu europejskim). Ponadto prowadzona przez Komisję kontrola europejskich agencji regulacyjnych powinna mieć również wymiar demokratyczny i być potwierdzana przez Parlament Europejski.

7. Uwagi szczegółowe

7.1 Rozdział własności różnych obszarów działalności w tym sektorze: dostaw i produkcji od eksploatacji sieci (*ownership unbundling*). Takie rozwiązanie jest warunkiem niezbędnym do zmniejszenia przeszkód w wejściu na rynek. Dzięki temu zintegrowane przedsiębiorstwa, które prowadzą różnego rodzaju działalność, nie będą mogły „przenieść” części kosztów zliberalizowanej działalności na działalność regulowaną i uzyskać w ten sposób nienależnej im przewagi konkurencyjnej nad przedsiębiorstwami, które prowadzą jedynie konkurencyjną działalność. Państwa członkowskie przyjęły dyrektywy w sprawie rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej w niejednorodny sposób, co w niektórych przypadkach może prowadzić do pionowej integracji przedsiębiorstw zajmujących się produkcją i dostawami oraz przedsiębiorstw zarządzających sieciami przesyłowymi.

7.2 Skuteczne wzmocnienie uprawnień krajowych organów regulacyjnych, które gwarantują neutralną eksploatację sieci, a w bardziej ogólnym ujęciu — infrastruktury zarządzanej na podstawie koncesji, i odgrywają zasadniczą rolę w liberalizacji (przesył, dystrybucja i pomiar w sektorze energii; przesył, dystrybucja, pomiar, magazynowanie i regazyfikacja w sektorze gazu).

7.3 Decydująca rola Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki w zakresie kontroli niezależnych organów krajowych. Utworzenie ponadnarodowego organu regulacyjnego odpowiedzialnego za nadzorowanie zarządzania w różnych zainteresowanych krajach doprowadzi do dobrze określonej współpracy regulacyjnej i zmniejszy różnice w perspektywach całej UE oraz poszczególnych krajów na korzyść rozwiązań ukierunkowanych na zintegrowany rynek energii.

7.4 Powołanie operatorów sieci przesyłowych, którzy byłiby niezależni od systemu produkcji, współpracujących między sobą, aby skutecznie rozwiązywać problemy dystrybucyjne. Operatorzy sieci przesyłowej w przedsiębiorstwach zintegrowanych pionowo mają tendencję do uprzywilejowanego traktowania spółek stowarzyszonych, co powoduje poważny deficyt informacji dla nowych konkurentów. Inwestycje w silnie zintegrowanych przedsiębiorstwach są często zakłócone, ponieważ dominujące przedsiębiorstwo nie ma żadnego interesu w poprawie sieci, na której korzystałoby głównie jego konkurenci. Formalny i zasadniczy rozdział operatorów systemów przesyłowych dawałby takie same gwarancje dostępu do sieci wszystkim przedsiębiorstwom dystrybucyjnym i umożliwiłaby wprowadzenie usprawnień technologicznych niezbędnych do zapewnienia bardziej skutecznego zarządzania, a w ostatecznym rozrachunku obniżkę cen dla odbiorców.

7.5 Zwiększenie przejrzystości i ułatwienie dostępu do rynków, aby zwiększyć płynność rynku energii elektrycznej i gazu. Występują braki w zakresie wiarygodności i aktualności informacji na rynku (między różnymi zainteresowanymi podmiotami z branży). Asymetria w dostępie do informacji między zasiedzającymi operatorami a konkurencyjnymi firmami jest znaczna. Większa przejrzystość ograniczyłaby do minimum zagrożenia czyhające na nowych graczy rynkowych i początkowe przeszkody, a także zwiększyłaby zaufanie do rynków hurtowych i — co za tym idzie — do sygnałów cenowych.

Niemniej jednak należy zagwarantować pewną jednolitość i zgodność informacji, która — pamiętając o znaczeniu poufności informacji strategicznych i handlowych przedsiębiorstwa — nie pozostawia miejsca na nieprecyzyjne interpretacje szkodzące faktycznej przejrzystości rynku.

7.6 Gwarancja, że wszyscy operatorzy będą mieli dostęp do informacji w celu stworzenia poczucia zaufania i umożliwienia prawidłowego rozwoju rynku. Wiele podmiotów ma niewielkie zaufanie do mechanizmu kształtowania cen. Umowy na import gazu są zawierane na podstawie wskaźników cen wyznaczanych w oparciu o szereg produktów ropopochodnych, a zatem ceny odzwierciedlają wiernie zmiany na rynkach ropy. Taka relacja znajduje odbicie w cenach hurtowych, które nie są kształtowane przez mechanizm popytu i podaży na rynku, co negatywnie wpływa na gwarancję dostaw (ofertę). W wypadku długoterminowych umów importowych nie stwierdza się wyraźnej tendencji sprzyjającej mechanizmom kształtowania się cen w oparciu o dynamikę rynku.

7.7 Określenie szczegółowych wymogów w celu zagwarantowania przejrzystości w dziedzinie produkcji energii elektrycznej i gazu. Należy dostarczać precyzyjnych informacji na temat krótkoterminowych prognoz podaży i popytu. Ponieważ te wymogi powinny być respektowane przez różnych producentów energii elektrycznej, należy przyznać więcej uprawnień krajowym organom regulacyjnym.

7.8 Utworzenie rynków pochodnych. Instrumenty pochodne są skutecznym sposobem zarządzania ryzykiem cenowym, a także naturalnym instrumentem rozwoju rynków gazu i energii elektrycznej. O ile na rynkach energii elektrycznej, zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio, negocjuje się już umowy pochodne i podjęto kroki w kierunku uniformizacji (nawet jeżeli wymagają dalszego pogłębienia), to europejski rynek gazu wciąż jest bardzo niejednorodny. Chociaż w niektórych państwach członkowskich, na przykład w Wielkiej Brytanii, liberalizacja jest zaawansowana, w innych, na przykład we Włoszech, nie ma nawet natychmiastowego rynku gazu ziemnego.

7.9 Regulacja infrastruktury magazynowania w celu zapewnienia, że wszelkie zapasy magazynowe dostępne dla osób trzecich będą oferowane w sposób jawny i sprawiedliwy bez gromadzenia nadmiernej zdolności przesyłowej.

7.10 Jednolite i upublicznione kryteria określające okres i sposób udzielania dostępu stronom trzecim do możliwości magazynowych oferowanych na rynku.

7.11 Określenie przejrzystych i szczegółowych zasad dostępu do terminali LNG pozwalających ustalić, które infrastruktury korzystają ze zwolnienia. Należy określić adekwatne normy stosowania procedury przyznania przepustowości (*open season*). Ponieważ przewiduje ona mechanizm wcześniejszego rezerwowania zdolności przesyłowej, zanim jeszcze ona powstanie, wprowadzenie tej procedury może okazać się niewystarczające do zagwarantowania większego otwarcia rynku dla podmiotów gospodarczych. W istocie, w ramach samej procedury priorytet w kwestii przydzielania zdolności przesyłowych w obrębie krajowego systemu przesyłowego należy przyznać przedsiębiorstwom, które buduje gazociąg lub terminal LNG i jest objęte

zwolnieniem. Ponadto procedura alokacji pozostałej zdolności przesyłowej w wysokości 20 %, która traktuje w sposób uprzywilejowany podmioty zobowiązujące się do wypełnienia kwoty za pomocą długoterminowych umów, może hamować rozwój konkurencji na rynku zaopatrzenia, ze szkodą dla zarówno rynku spot, jak i elastyczności dostaw.

7.12 Określenie dwustronnych długoterminowych umów dotyczących dostaw do odbiorców końcowych, zgodnych z europejskim prawem konkurencji. Konkurencja na poziomie detalicznym jest bardzo ograniczona. Efekt kumulacyjny kontraktów długoterminowych, kontraktów na czas nieokreślony, kontraktów zawierających klauzule o możliwości przedłużenia okresu obowiązywania za milczącą zgodą stron oraz o długich okresach wypowiedzenia może stanowić poważną przeszkodę dla konkurencji. Długoterminowe umowy wiążące odbiorców przemysłowych z producentami (zasiedziały) są różne w zależności od kraju. Niemniej jednak rośnie zapotrzebowanie na bardziej konkurencyjną ofertę nowych graczy na rynku; brakuje oferty dostaw na szczeblu europejskim. Jest to aspekt, który wymaga skrupulatnej analizy. Obecny poziom konkurencji (niewielu dostawców) jest szczególnie niedostateczny w niektórych państwach członkowskich charakteryzujących się wysokim poziomem koncentracji (Austria, Belgia). W konsekwencji ograniczenia dotyczące sposobu, w jaki konsumenci mogą korzystać z przydzielonego gazu w połączeniu z restrykcyjnymi praktykami dostawców w punktach dostaw są bardzo niepokojące z punktu widzenia konkurencji.

7.13 Stymulacja detalicznego rynku energii elektrycznej i gazu w celu faktycznego przeprowadzenia procesu liberalizacji. Jedynie prawdziwy rynek detaliczny pozwoli obywatelom UE korzystać z konkurencji. W tym celu należy wprowadzić uproszczone zasady dostępu do rynku, dzięki którym drobni producenci i dystrybutorzy będą mogli w nim uczestniczyć, co będzie sprzyjać płynności rynku i bardziej konkurencyjnym cenom. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie płynności, aby poprawić zaufanie podmiotów gospodarczych do procesu kształtowania się cen na rynkach energii elektrycznej i w centrach handlu gazem. Taka operacja pozwoli, w szczególności w tym drugim przypadku, uwolnić się od powiązania z produktami ropopochodnymi.

7.14 Zliberalizowany rynek energii elektrycznej i gazu odgrywa kluczową rolę w podnoszeniu świadomości przedsiębiorstw i obywateli na temat „inteligentnych” form zużycia energii, które mogą prowadzić do ograniczenia kosztów i kontrolowania emisji. Wymaga to dostarczania obywatelom informacji na temat obecnie dostępnych źródeł energii i źródeł alternatywnych (energia odnawialna), aby zrozumieli ich zasadnicze znaczenie, biorąc pod uwagę ich obecny niedobór. Zarówno na płaszczyźnie oszczędzania energii, jak i obniżania kosztów należy proponować spersonalizowane umowy w zależności od zużycia.

7.15 Jako odpowiedzialni odbiorcy końcowi obywatele powinni również być informowani o respektowaniu przepisów przez organy regulacyjne lub o ewentualnych nadużyciach, aby mogli dochodzić swoich praw, między innymi za pośrednictwem stowarzyszeń zajmujących się ochroną konsumentów.

7.16 Gwarancja zaspokajania popytu również w okresach zwykłych. W przypadku energii elektrycznej pojawia się problem mocy produkcyjnej, wielkości sieci przesyłowych oraz zdolności przesyłu energii za pomocą sieci; w przypadku gazu należy dopilnować, aby możliwości importu i magazynowania były na dostatecznym poziomie. Nie ulega wątpliwości, że możliwości importowe są szczególnie ograniczone, gdyż zdolności przesyłowe są zastrzeżone przez zasiedziały operatorów za pomocą umów wieloletnich, które mogą obejmować nawet okres ponaddwudziestoletni. Oznacza to, że nowe projekty restrukturyzacji/rozbudowy infrastruktury elektrycznej i gazowej (gazociągów) muszą być szybko realizowane zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Szczególne znaczenie ma infrastruktura do regazyfikacji. W istocie odgrywa ona zasadniczą rolę w basenie Morza Śródziemnego, gdyż zapewnia połączenie z głównymi krajami producentkimi (Libia, Algieria).

7.17 Promowanie solidarności: państwa członkowskie UE muszą promować zawieranie umów o współpracy i wzajemnej pomocy na szczeblu regionalnym i na płaszczyźnie stosunków dwustronnych na wypadek, gdyby w jednym z nich zabrakło zasobów energii z różnych powodów, których nie można mu bezpośrednio przypisać.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS