



BIULETYN

nr 42 (456) • 2 października 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa

Komisja Europejska wobec liberalizacji rynku energii – wybrane propozycje

Ernest Wyciszkiewicz

Propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej obejmujące wydzielenie działalności przesyłowej ze struktur koncernów energetycznych odnoszą się nie tylko państw członkowskich, ale do wszystkich podmiotów działających na rynku UE. Dostęp do wspólnotowego rynku ma być przywilejem zarezerwowanym dla podmiotów przestrzegających unijnych przepisów i wcielających w życie zasadę wzajemności. Adresatem tych działań jest między innymi Gazprom. Chcąc usprawnić proces liberalizacji rynku wewnętrznego Komisja tworzy zręby spójnej zewnętrznej polityki energetycznej.

W dniu 19 września Komisja Europejska zaproponowała pakiet nowych regulacji w dziedzinie energetyki, obejmujący m.in. znowelizowane dyrektywy o wspólnym rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego oraz rozporządzenie o warunkach dostępu do sieci przesyłowych gazu. Komisja chce przyspieszenia procesu liberalizacji rynków energii hamowanego przez monopolistyczne praktyki pionowo zintegrowanych koncernów energetycznych blokujących rozwój konkurencji. Do dziś zamiast wspólnego rynku w dziedzinie energii funkcjonują charakteryzujące się silną koncentracją rynki krajowe, odizolowane od siebie z powodu niedostatecznego rozwoju infrastruktury, wywołanego właśnie brakiem konkurencji. Komisja nie wyklucza, że broniące status quo tzw. spółki zasiedziały działają w zмовie w celu niedopuszczenia nowych graczy do rynku. Praktyki te obniżają wiarygodność międzynarodową Wspólnoty nakłaniającej inne państwa do liberalizacji.

Najbardziej kontrowersyjną propozycją jest oddzielenie przesyłu od dostaw i produkcji (tzw. *unbundling*) w celu wyeliminowania sytuacji, gdy kontrolujący wszystkie ogniwa podmiot blokuje innym dostęp do infrastruktury. Komisja uznała, że dotychczasowy obowiązek *unbundlingu* prawnego (sieć pozostaje własnością przedsiębiorstwa, ale jest zarządzana przez inny, niezależny podmiot) nie zapobiega faworyzowaniu przez koncerny swoich spółek zależnych realizujących dostawę. W nowym pakiecie KE wyraźnie preferuje więc rozdział właścicielski (przeniesienie własności aktywów przesyłowych). Jednak pod naciskiem Niemiec i Francji zachowała też wariant alternatywny, czyli rozdział prawny, domagając się całkowitej niezależności operatora od właściciela.

Przeciwnicy. *Unbundling* właścicielski jest krytykowany przede wszystkim przez Niemcy i Francję, bo uderza w ich korporacje m.in.: E.ON, RWE i GdF. Podobne stanowisko zajęły Austria, Bułgaria, Cypr, Grecja, Łotwa, Luksemburg i Słowacja. Przedstawiciele koncernów niechętnie patrzą na pierwszą opcję, bo zmusza ich do sprzedania części majątku i może uderzać w interesy akcjonariuszy. Druga opcja też nie cieszy się ich poparciem, bo wiąże się z licznymi wymogami biurokratycznymi i administracyjnymi. Firmy sugerują też, że odebranie im przesyłu osłabi ich pozycję względem podmiotów z państw trzecich dostarczających gaz, a więc pośrednio uderzy w bezpieczeństwo dostaw do całej Wspólnoty. Takie państwa jak Niemcy, Francja czy Włochy opowiadają się za rynkiem UE zdominowanym przez kilka wielkich spółek energetycznych, które dzięki skali miałyby jakoby skutecznie rywalizować z korporacjami z państw trzecich. Równowaga sił miałaby więc polegać na przejmowaniu zasad, według których działają zagraniczni monopolisci, podczas gdy Komisja mówi o konieczności skłonienia innych do przestrzegania reguł europejskiego rynku.

Zwolennicy. Zdaniem KE integracja odseparowanych rynków jest konieczna dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego Unii. Sprzeciwia się ona idei rynku kontrolowanego przez kilka wielkich europejskich spółek jako sprzecznej z zasadami konkurencji. Komisja odrzuca argumenty, że *unbundling*

negatywnie wpłynie na bezpieczeństwo Unii, dowodząc, że właśnie obecny stan jest niekorzystny, bo prowadzi do spowalniania rozbudowy infrastruktury. Komisję popierają Dania, Wielka Brytania, Irlandia, Holandia i Szwecja, czyli z reguły państwa o najbardziej uwolnionych rynkach energii. Liczą one na łatwiejszy dostęp do innych rynków dla swoich przedsiębiorstw. Z propozycjami Komisji zgadza się większość deputowanych do Parlamentu Europejskiego, którzy pozytywnie odnieśli się też do zamiarów KE przeciwdziałania niekontrolowanym inwestycjom na obszarze Wspólnoty koncernów energetycznych spoza UE.

Wymiar zewnętrzny. Komisja Europejska zdecydowała się użyć swoich kompetencji dotyczących rynku wewnętrznego do wywarcia presji na podmioty spoza Unii. Jednym z problemów UE jest fakt, iż obce korporacje, które korzystają na macierzystych rynkach ze wszelkich przywilejów monopolu, oczekują jednocześnie, że rynek europejski stanie przed nimi otworem. Komisja usiłuje więc skłonić wszystkich chcących działać w UE do podporządkowania się jej regułom. Przedsiębiorstwa z krajów trzecich pragnące zdobyć kontrolę nad sieciami przesyłowymi w UE będą musiały spełnić takie same wymagania w zakresie *unbundlingu*, jak firmy unijne. Ponadto przejęcie może nastąpić wyłącznie po uprzednim zawarciu stosownego porozumienia między Wspólnotą a danym krajem, zawierającego klauzulę wzajemności w zakresie dostępu do rynków. Tym samym Wspólnota uzyskaby istotne kompetencje krajowe w zakresie dwustronnych umów międzyrządowych.

Głównym adresatem tych propozycji jest Gazprom oraz algierski monopolista Sonatrach. Znużona uchylaniem się Rosji od prób wspólnego uregulowania współpracy energetycznej i zaniepokojona nasilającymi się w Rosji naciskami na inwestorów zagranicznych Komisja zdecydowała się na interwencję. Celem jest nie tyle zahamowanie ekspansji podmiotów zewnętrznych (głównie Rosji) w sektorze przesyłu w UE, co wywarcie presji na Rosję w sprawie udostępnienia przez nią magistrali przesyłowych. Gazprom zarzucił Unii dyskryminację i upolitycznianie relacji energetycznych. Jednak w istocie propozycje Komisji wytrącają z ręki ten argument, gdyż nakładają na wszystkie podmioty te same obowiązki bez względu na kraj pochodzenia.

Nie należy jednak utożsamiać propozycji UE z możliwością zablokowania działalności Gazpromu w Europie, bowiem ewentualne ograniczenia obejmą tylko sektor przesyłowy, a więc rosyjski monopolista będzie mógł nadal swobodnie operować w sektorze dystrybucji i wytwarzania. Zresztą w zakresie przesyłu zaangażowanie Gazpromu jest w Europie niewielkie i ograniczone w zasadzie do Niemiec. (Udziały w spółce EuroPolGaz władającej polskim odcinkiem gazociągu jamalskiego nie wchodzi w grę, bo nie jest on traktowany jako część systemu przesyłowego, ale gazociąg tranzytowy). Pojawiły się wszakże wątpliwości co do gazociągu północnego. W czerwcu 2007 r. unijna komisarz ds. konkurencji nieoczekiwanie stwierdziła, że pełny *unbundling* nieuchronnie zmusiłby Gazprom do sprzedaży udziałów w gazociągu. Bardziej prawdopodobne jest jednak, że zostaną stworzone specjalne zasady dla tego rodzaju inwestycji.

Propozycje KE pokazują ścisły związek między liberalizacją i zapewnianiem bezpieczeństwa, między wewnętrzną a zewnętrzną polityką energetyczną. Nowością jest to, że krok w kierunku liberalizacji (czyli *de facto* odebrania części kompetencji rządów) został uzupełniony przez mechanizm ochronny przez niepożądanymi działaniami państw trzecich. Wprowadzenie tych ograniczeń było odpowiedzią na krytykę, że *unbundling* właścicielski umożliwi wykup strategicznych aktywów przesyłowych przez spółki spoza Unii. Realizacja propozycji KE byłaby praktyczną oznaką wyłaniania się spójnej energetycznej polityki zewnętrznej będącej na razie w bardzo wczesnym stadium.

Perspektywy. Z powodu opozycji ze strony Francji i Niemiec oczekiwać należy długich legislacyjnych zmagania na forum PE i Rady UE. Cały proces może potrwać kilkanaście miesięcy, a nawet dłużej, jako że w drugiej połowie 2008 r. prezydenturę w Unii przejmie Francja. Należy spodziewać się intensywnego lobbingu ze strony Rosji i Gazpromu w instytucjach wspólnotowych, poszczególnych państwach UE, oraz za pośrednictwem niemieckich i francuskich korporacji. Rosjanie już dziś liczą, że wewnątrzunijne rozbieżności nie pozwolą na realizację planów Komisji. Ewentualne złagodzenie propozycji Komisji w stosunku do własnych podmiotów siłą rzeczy zmusi do tego samego w stosunku do podmiotów pozaunijnych, aby uniknąć oskarżeń o nierówne traktowanie i protekcjonizm. W interesie Polski jest opowiedzenie się za przedstawionymi propozycjami, jako że dzięki wzmocnieniu wymiaru wspólnotowej polityki energetycznej uderzają w przejawianą przez niektóre kraje UE chęć do dwustronnego porozumiewania się z partnerami zewnętrznymi bez oglądania się na interesy i bezpieczeństwo innych członków.