

Urząd Regulacji Energetyki

<https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/edukacja-i-komunikacja/publikacje/seria-wydawnicza-bibli/handel-energia-zasady/1338,II-NA-CZYM-POLEGA-SPECYFIKA-HANDLU-ENERGIA.html>
27.04.2024, 11:47

II. NA CZYM POLEGA SPECYFIKA HANDLU ENERGIA

A. DECYZJE REGULACYJNE W ODNIESIENIU DO ENERGETYKI DOTYCZĄ CZĘSTO RÓŻNORODNYCH CELÓW POLITYCZNYCH

9. Częściej niż w przypadku innych produktów, każda debata na temat produkcji, dostaw i konsumpcji energii ujawnia mnogość problemów i delikatnych aspektów. Podczas gdy liberalizacja handlu większością produktów przemysłowych znajduje poparcie u przeważającej liczby społeczeństwa (oczywiście z wyjątkiem bezpośrednich konkurentów), liberalizacja rynku i handel energią spotyka się z oporami z wielu stron. Suwerenność narodowa i dobrobyt społeczny, jak również ochrona środowiska powinny być wazone w stosunku do ekonomicznego znaczenia energii i możliwych do osiągnięcia korzyści liberalizacji sektora energetycznego.
10. Istnieje tu, przede wszystkim, wymiar polityczny. Energia stale postrzegana jest jako czynnik politycznej stabilności i element suwerenności narodowej. Państwa chcą zapewnić bezpieczeństwo dostaw energii swoim obywatelom, szczególnie dlatego, że w niedalekiej przeszłości energia traktowana była ogólnie jako dobro rzadkie. Także dzisiaj, niedawne podwyżki cen ropy naftowej przypomniały wielu krajom polityczne znaczenie ciągłych i stabilnych dostaw energii.
11. Co więcej, energia odgrywa przede wszystkim rolę ekonomiczną. Większość, o ile nie wszystkie sektory gospodarki, potrzebują wkładu energii. Obniżanie cen energii może więc pobudzać wszystkie inne sektory gospodarki. Jednocześnie jednak, regularność i jakość dostaw energii na rzecz podmiotów gospodarczych może być równie istotna jak jej cena.
12. Trzeci, wciąż coraz bardziej istotny aspekt w stanowieniu polityki energetycznej, to degradacja środowiska będąca efektem procesów produkcji i konsumpcji niektórych produktów energetycznych. Część z nich jest bardziej przyjazna środowisku niż inne, tyle że ich produkcja może kosztować więcej. Wraz z podpisaniem Protokołu z Kyoto do *Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmiany Klimatu (Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change)* państwa zobowiązały się prawnie do redukcji emisji sześciu głównych gazów cieplarnianych, w tym dwutlenku węgla (CO₂). Tym sposobem, prowadząc politykę energetyczną, państwa muszą brać pod uwagę swoje międzynarodowe zobowiązania w dziedzinie ochrony środowiska.
13. Wreszcie, podkreślając znaczenie energii dla jej konsumentów i gospodarstw domowych, polityka energetyczna obarczona jest także misją wypełniania funkcji społecznej: zapewnić ma, że każdy - bogaty i biedny, młody i stary, pracujący i bezrobotny - posiadać będzie bezpieczny dostęp do energii po rozsądnych cenach.

14. W wielu przypadkach wymienione wyżej cztery cele (polityczny, ekonomiczny, środowiskowy i społeczny) mogą zostać w równym stopniu spełnione i wzajemnie się uzupełniać. Przykładowo, ekonomicznie efektywna produkcja energii może najlepiej zabezpieczyć spełnienie społecznego oczekiwania niskich cen oraz regularności i jakości dostaw, czyli elementy równie ważne w kontekście politycznym i ekonomicznym. Co więcej, o ile taka produkcja uwzględni w cenie koszty środowiskowe, to tym bardziej ochrona środowiska może być zapewniona. W innych sytuacjach pojawić się może konflikt między poszczególnymi celami, co wymaga podjęcia stosownej decyzji.
15. Biorąc pod uwagę tę wielość czynników, wydaje się oczywiste, że niektóre kraje nie mogą zdecydować się w sektorze energetycznym na pełne otwarcie rynku na konkurencję. W niektórych przypadkach liberalizacji sektora towarzyszy szeroka i ścisła regulacja oraz kontrola sprawowana przez władzę publiczną. Wydawać by się mogło, że dobrym posunięciem byłoby zdystansowanie się rządów od sektora i otwarcie go na pełną konkurencję. Rządy mają jednakże istotną rolę do odegrania, gdy chodzi o zachowanie niektórych aspektów dobra publicznego w odniesieniu do energii – rolę, która nie zawsze może być wypełniona przez siły czysto rynkowe.
16. Świadomość istnienia tego napięcia pomiędzy różnymi celami oraz korelacji między liberalizacją i rządową regulacją jest istotna podczas rozważania zasad WTO stosowanych do handlu energią.

B. PRZESZŁOŚĆ: WŁASNOŚĆ PAŃSTWOWA I PIONOWA INTEGRACJA

17. Do niedawna handel energią pomiędzy operatorami prywatnymi był rzadkością. Sektor energetyczny przez długie lata zdominowany był przez monopole – przedsiębiorstwa państwowe, które kontrolowały cały cykl energetyczny, od wytworzenia energii po jej przesyłanie i dystrybucję do odbiorców finalnych. Handel co prawda miał miejsce, ale głównie pomiędzy przedsiębiorstwami publicznymi. Godnym uwagi wyjątkiem może być handel ropą naftową, ze względu na uzależnienie od importu. Wciąż jednak energia traktowana była przez inne sektory jako dobro rzadkie, stąd zastosowanie zasad GATT dotyczących liberalizacji handlu wydawało się niemożliwe (lub, jeśli miałyby być stosowane, to powinny być dopuszczone wyjątki pozwalające na użycie środków ochronnych).
18. Struktura sektora energetycznego (własność państwowa i pionowa integracja) w połączeniu ze znaczeniem strategicznym energii jako dobra rzadkiego przez długie lata oznaczała brak jakiegokolwiek konkurencji pomiędzy krajami, nie mówiąc o konkurencji wewnętrznej. W rezultacie handel produktami energetycznymi i sposób liberalizacji praktycznie nie był problemem.
19. Biorąc pod uwagę pozycję monopolistyczną dostawców energii, będących kreatorami ceny, nie było trudne pogodzenie czterech wcześniej wspomnianych celów polityki energetycznej, choć czasem odbywało się to kosztem efektywności ekonomicznej. Sytuacja ta zmieniła się w ostatnich latach.

C. PRZYSZŁOŚĆ: LIBERALIZACJA I ROZDZIAŁ ZAKRESÓW DZIAŁALNOŚCI ENERGETYCZNEJ (*UNBUNDLING*)

1. Trendy

20. W ostatnich latach coraz więcej krajów otwiera swoje rynki energii na konkurencję.
21. Na ogół odbywa się to stopniowo, na przykład poprzez zezwolenie prywatnym operatorom na wytwarzanie energii, umożliwienie im dostępu do sieci przesyłowych i następnie dbanie o zachowanie konkurencji pomiędzy dystrybutorami energii zasilającymi ograniczoną, lecz stale rosnącą, liczbę odbiorców finalnych mających prawo wyboru dostawcy.
22. W celu uniknięcia sytuacji, w której od dawna istniejące przedsiębiorstwa państwowe nadużywają swej pozycji wobec przedsiębiorców wchodzących na rynek, szczególnie zaś, by zapewnić rozwój konkurencji w każdym etapie energetycznego łańcucha wartości dodanej (jak wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja), staje się często niezbędne zmuszenie dawnych monopolistów do księgowego rozdzielenia poszczególnych zakresów działalności, a czasem także do rozdzielenia zarządzania tymi obszarami. Jest to często określane angielskim terminem „unbundling” (rozpakowywanie). Rozpakowywanie służy przeciwdziałaniu sytuacji, w której dawne monopole subsydują skrośnię różnego rodzaju nadal prowadzonej działalności.
23. Fala prywatyzacji i unbundling'u odniosła skutek w postaci konkurencji rozwijającej się na rynkach krajowych oraz międzynarodowych, a handel między krajami stał się nie tylko możliwy do realizacji, ale czasem nawet niezbędny.
24. Handel energią rozwijał się następnie dzięki innowacjom technicznym, które poprzez stworzenie połączeń między różnymi sieciami uczyniły wykonalnym przesyłanie energii na duże odległości. Liberalizację handlu wspomagało także rosnące przeświadczenie, że energia mimo wszystko nie jest dobrem aż tak rzadkim, aby jej import i tym samym uzależnienie się od innych krajów musiało być nadal traktowane jako zagrożenie dla suwerenności narodowej (z jednym szczególnym wyjątkiem, jak ropa naftowa, co było wcześniej przedstawione). Rzeczywiście, w wielu krajach wzrosło przekonanie, że handel energią może w znacznym stopniu przypominać handel jakimkolwiek innym produktem. W konsekwencji, stosowanie zasad GATT/WTO dotyczących liberalizacji handlu staje się w coraz mniejszym stopniu tematem tabu.

2. Nadchodzące wyzwania

25. Otwieranie sektora energetycznego na konkurencję wywołało jednak rosnącą liczbę publicznych protestów. Z tego powodu liberalizacja sektora musi być połączona ze znacznym udziałem regulacji rządowej, aby umożliwić spełnienie, wspomnianych wcześniej, celów polityki energetycznej: ochrony środowiska, ochrony konsumentów i celów społecznych. Napięcie pomiędzy liberalizacją handlu i innymi niż handlowe – wartościami, tak częste w debatach GATT/WTO, jest

obecne również w odniesieniu do energetyki.

26. Jednak ochrona środowiska w energetyce może także przyczynić się do rozwoju handlu, zamiast prowadzić do protekcjonizmu handlowego. Faktycznie, zastępowanie „brudnych” źródeł energii źródłami „zielonymi” (często bardziej kosztownymi i trudniej dostępnymi) wymagać może coraz szerszego importu w celu realizacji całościowych dostaw energii. Ochrona środowiska ma więc swój związek ze stymulowaniem handlu energią.
27. Pojawia się też inny, specyficznie handlowy problem: co stanie się, jeśli jeden kraj zliberalizuje swój rynek wcześniej niż inny? Czy obawa przed zagrożeniem nieuczciwą konkurencją może być usprawiedliwieniem dla bardziej liberalnego kraju, by zakazać dostępu do swojego rynku konkurentom z kraju o rynku mniej zliberalizowanym? Problem ten wywołuje tak zwaną debatę w sprawie „wzajemności”.
28. Niezaprzeczalnym rezultatem działania wszystkich tych czynników jest fakt, że handel energią stał się sferą, w stosunku do której zasady GATT/WTO mają coraz większe zastosowanie. Całościowe włączenie tych zasad tak, jak stosowane są one do innych produktów, nie jest jednak tak oczywiste. Handel energią, nawet w jego dzisiejszym kontekście, rodzi bowiem specyficzne trudności.

D. HANDEL ENERGIĄ: SPECYFICZNE TRUDNOŚCI

29. Handel energią może okazać się koniecznością. Wciąż jeszcze pozostaje jednak wiele przeszkód. Nie jest to wyłącznie problem mnogości, czasem sprzecznych, celów do zaspokojenia. ¹⁾ Handel energią i jego zasady są skomplikowane przede wszystkim ze względu na naturę produktów energetycznych i proces ich dostaw.
30. Po pierwsze, gdy chodzi o handel energią elektryczną i gazem ziemnym, pojawiają się pewne ograniczenia fizyczne. Energia elektryczna i gaz nie przekraczają granic tak, jak inne dobra. ²⁾ Nie mogą być magazynowane i transportowane jak inne towary. Dla realizacji ich transportu niezbędne są sieci przesyłowe. W rezultacie, handel tymi dobrami pozostaje w dużej mierze zagadnieniem regionalnym, ograniczonym do krajów, które posiadają kompatybilne systemy sieciowe.
31. W konsekwencji, usunięcie wszystkich możliwych barier w handlu między krajami dzięki tradycyjnemu podejściu GATT (zakaz nakładania pewnych ograniczeń w handlu) jest po prostu niewystarczające. By fizycznie umożliwić pojawienie się przepływów handlowych konieczne jest podjęcie działań, takich jak budowa kompatybilnych systemów sieci i gazociągów, czy też uzgodnienie standardów przesyłowych.
32. Po drugie, nadal w związku z fizycznymi ograniczeniami w przesyłaniu energii elektrycznej i gazu, handel energią elektryczną i gazem wymaga istnienia pewnych naturalnych monopolii, na przykład w dziedzinie przesyłania energii elektrycznej siecią wysokich napięć z miejsca wytworzenia do dystrybutorów,

którzy następnie rozprawdzają ją do odbiorców za pomocą linii niskich napięć. Nie miałyby sensu ekonomicznego posiadanie własnej sieci przesyłowej przez każdego z operatorów. Jedna sieć przesyłowa może wystarczyć. Ale powinien być zapewniony niedyskryminujący (równy) dostęp do tej sieci, aby rozwijać się mogła konkurencja. Innymi słowy, liberalizacja jako taka – w sensie prostego znoszenia pewnych barier – ciągle jeszcze nie będzie wystarczająca. By uniknąć sytuacji, w której operator będący właścicielem sieci nadużywa swojej pozycji, potrzebne jest wprowadzenie pozytywnych regulacji w celu promowania równego dostępu do sieci i konkurencji.

33. Po trzecie, łańcuch wartości dodanej, od produkcji do konsumpcji energii, jest długi i skomplikowany. Tradycyjnie, nie było rozdziału w ramach tego łańcucha pomiędzy produktami i usługami energetycznymi. Taki brak rozdziału spowodowany był pionową integracją tego przemysłu. Jeden dostawca wykonywał po prostu wszystkie czynności, począwszy od wytworzenia energii aż po jej dystrybucję do finalnych konsumentów. Jednakże, z rosnącym znaczeniem reguł GATT/WTO, konieczne staje się dokonanie rozróżnienia pomiędzy energetycznymi produktami i usługami. Rządowe środki oddziaływania na handel produktami określone są przez zasady handlu towarami GATT/WTO; podczas gdy te dotyczące handlu usługami – przez stosunkowo nowe zasady handlu usługami GATS. Co więcej, w orzecznictwie WTO znane są przypadki, że ten sam środek podporządkowany być może regulacjom zarówno GATT jak i GATS (zobacz: *infra* akapit 293). Podczas gdy niektóre kraje biorąc za punkt wyjścia, że energia sama w sobie jest towarem, a nie usługą, uważają produkowanie energii i jej dostarczenie jako wytworzenie i tym samym pomijają możliwości rynku usług; inne zaś rozumieją handel usługami energetycznymi jako zawierający w sobie także czynności związane z wytworzeniem energii (np. skraplanie i regazyfikacja gazu, działanie urządzeń rafinacyjnych oraz urządzeń wywarzających prąd).³⁾ Nikt natomiast nie kwestionuje, że przesyłanie i dystrybucja energii jest usługą.⁴⁾
34. Ten spór, towary *versus* usługi, w oczywisty sposób komplikuje wyjaśnienie, jak zasady GATT/WTO stosuje się do handlu produktami energetycznymi. Pojawia się pytanie, czym są te produkty i czy instrumenty stosowane przez rząd w sektorze energetycznym oddziałują na towary czy usługi i – w konsekwencji – czy podlegają zasadom GATT (i innym regułom dotyczącym handlu towarami) czy GATS, czy też im obu.⁵⁾

¹⁾Zobacz: supra akapit 9.

²⁾W rezultacie niektórzy twierdzą, że energia elektryczna nie jest towarem. Jest to omówione w akapicie 46.

³⁾Patrz: Communication from the United States on Energy Services to the WTO Council for Trade in Services 20 October 1998, S/C/W/58, strony 2-3 i Communication from the United States on Classification of Energy Services to the WTO Committee on Specific

Commitments (under GATS), 18 May 2000, S/CSC/W/27.

⁴⁾Patrz: Background Note by the WTO Secretariat Energy Services, 9 September 1998, S/C/W/52, para. 9.

⁵⁾Temat ten poruszony jest w akapicie 46 i następnych.

[\[WSTĘP DO WYDANIA POLSKIEGO \]](#) [\[Spis treści \]](#) [\[CO OZNACZA WTO? \]](#)

Data publikacji : 19.08.2005

[Poprzedni Strona](#)
[Następny Strona](#)