

Grażyna Wojtkowska-Łodej, Andrzej Graczyk, Andrzej T. Szablewski

UWARUNKOWANIA ROZWOJU ENERGETYKI W ZAKRESIE POLITYKI ENERGETYCZNEJ I REGULACYJNEJ



Uwarunkowania rozwoju energetyki
w zakresie polityki energetycznej i regulacyjnej

Grażyna Wojtkowska-Łodej
Andrzej Graczyk
Andrzej T. Szablewski

Uwarunkowania rozwoju energetyki w zakresie polityki energetycznej i regulacyjnej



WARSZAWA 2016

Publikacja dofinansowana przez Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

Recenzent: dr hab. Tomasz Motowidlak, prof. UŁ

Opracowanie redakcyjne i korekta: Hanna Januszevska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2016

ISBN 978-83-8017-138-1



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp	7
I. Unia energetyczna. Nowy etap współpracy w Unii Europejskiej	11
Wstęp	11
1. Podstawy teoretyczne procesów integracji w obszarze gospodarowania energią w Europie	12
2. W kierunku integracji w dziedzinie energii w UE – etapy kształtowania polityki energetycznej	17
3. Pojęcie i cele unii energetycznej	22
4. Plan działania w kierunku realizacji strategii unii energetycznej ...	29
5. Wdrażanie strategii unii energetycznej	31
Wnioski końcowe	37
Załącznik 1. Przedsięwzięcia Komisji Europejskiej dotyczące implementacji strategii unii energetycznej (30.11.2016)	39
II. Wpływ regulacji w dziedzinie ochrony klimatu i powietrza atmosferycznego na wytwarzanie energii w Polsce	42
Wstęp	42
1. Regulacje ograniczające emisję gazów cieplarnianych	43
1.1. Cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych	43
1.2. Uprawnienia do emisji dwutlenku węgla	45
1.3. Ocena wdrożenia systemu ograniczania emisji gazów cieplarnianych w polskim systemie energetycznym	47
1.4. Koszty dostosowania sektora energetycznego do ograniczeń emisji CO ₂	48
2. Ograniczanie emisji z dużych i średnich instalacji energetyki.	52
2.1. Regulacje w sprawie limitów emisji zanieczyszczeń typowych dla energetycznego spalania paliw	52
2.2. Regulacje w sprawie dopuszczalnej emisji z dużych obiektów energetycznego spalania	53
2.3. Ograniczanie emisji ze średnich obiektów energetycznego spalania	57

2.4. Koszty i finansowanie dostosowania do regulacji.	58
3. Ograniczanie niskiej emisji z urządzeń grzewczych gospodarstw domowych	60
3.1. Regulacje w sprawie jakości powietrza atmosferycznego	60
3.2. Oddziaływanie palenisk domowych na jakość powietrza atmosferycznego	62
3.3. Instrumenty administracyjne ograniczania niskiej emisji z gospodarstw domowych	64
3.3.1. Zakaz stosowania odpadów do ogrzewania i wprowadzenie wymagań jakościowych dla paliw stałych	64
3.3.2. Standardy dla kotłów wykorzystywanych w gospodarstwach domowych.	66
3.3.3. Programy dla ochrony powietrza	67
3.4. Finansowanie ograniczania niskiej emisji i działania wspomagające.	69
III. Rola kategorii zawłaszczenia (<i>capture</i>) w analizie istoty procesu regulacji sektorów sieciowych – zarys problematyki	74
Wstęp.	74
1. Pierwsza faza kontestacji teorii interesu publicznego i pojawienie się pojęcia zawłaszczenia regulacji	77
2. Początek formowania się chicagowskiego podejścia do teorii regulacji	80
3. Ekonomiczna teoria regulacji	83
4. Proces modyfikacji teorii regulacji ekonomicznej	88
5. Dalszy rozwój teorii interesu grupowego	94
6. Determinanty zawłaszczania regulacji.	96
6.1. Niespójność w czasie.	97
6.2. Asymetria informacji.	98
6.3. Obrotowe drzwi.	102
Uwagi końcowe	104
Bibliografia	107

Wstęp

Mimo że energetyka, w tym zwłaszcza elektroenergetyka, już od lat 80. XX wieku podlega procesom liberalizacji, których celem jest rozszerzanie pola do działania sił rynkowych, to stanowi ona nadal przedmiot szerokiej ingerencji państwa. Uwaga ta w nie mniejszym stopniu odnosi się także do krajowej energetyki, w której proces liberalizacji trwa od początku lat 90. minionego wieku. Ingerencja państwa w energetyce dokonuje się za pośrednictwem zarówno polityki właścicielskiej państwa – tam gdzie nadal zachowana została publiczna forma własności przedsiębiorstw energetycznych – jak i polityki energetycznej oraz szeroko rozumianej polityki regulacyjnej. Ingerencja ta jest nadal na tyle głęboka, że kreowane przez nią uwarunkowania działania przedsiębiorstw energetycznych stanowią podstawowe determinanty rozwoju energetyki. W tym kontekście lokuje się tematyka tej książki. Podjęte w kolejnych rozdziałach problemy odnoszą się do tych uwarunkowań działania unijnej i krajowej energetyki, które wynikają z polityki energetycznej Unii Europejskiej oraz polityki regulacyjnej w wybranych obszarach ochrony środowiska oraz w obszarze regulacji ekonomicznej.

Przedmiotem pierwszego rozdziału jest europejska strategia unii energetycznej, która z racji członkostwa Polski w UE wyznaczać będzie w najbliższych latach podstawowe ramy krajowej polityki energetycznej. Punktem wyjścia autora są rozważania teoretyczne dotyczące miejsca i roli zagadnień gospodarowania energią w teorii integracji i teorii zrównoważonego rozwoju. Na tym tle przedstawiony został proces tworzenia unijnej polityki energetycznej. W dalszej kolejności poddano analizie koncepcję strategii unii energetycznej i postawiono szereg pytań badawczych, dotyczących istoty unii energetycznej i jej miejsca w procesie integracji w Unii Europejskiej.

Wynikiem przeprowadzonej analizy jest stwierdzenie, że pakiet unii energetycznej jest propozycją programową obejmującą dotychczasowe i nowe działania w obszarze europejskiego sektora energetycznego i gospodarki unijnej, zmierzającą w kierunku budowania konkurencyjnej, przyjaznej środowisku i obywatelom, niskoemisyjnej gospodarki w przyszłości. Strategia na rzecz utworzenia unii energetycznej jest wyrazem dalszej integracji działań w obszarze z gospodarowania energią państw członkowskich w ramach Unii Europejskiej.

Drugi rozdział poświęcony jest temu wymiarowi regulacji, który dotyczy obszaru wytwarzania energii w Polsce. W opracowaniu tym skoncentrowano uwagę na tej części uregulowań ekologicznych, kreowanych głównie na poziomie Unii Europejskiej, które odnoszą się do ochrony klimatu (redukcji emisji gazów cieplarnianych) oraz ochrony powietrza atmosferycznego (redukcji emisji zanieczyszczeń typowych dla energetycznego spalania paliw oraz niskiej emisji z urządzeń grzewczych gospodarstw domowych). Liczba tych regulacji szybko rosła w ostatnim czasie i jeszcze wzrośnie w najbliższym latach.

Tego rodzaju środowisko regulacyjne będzie miało poważny wpływ na intensyfikację procesów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach energetycznych, ale także nałoży na gospodarstwa domowe, korzystające z indywidualnych kotłów, pieców i innych urządzeń grzewczych, konieczność poniesienia wysokich kosztów dostosowania się do nowych wymagań. Ponieważ koszty tych dostosowań w każdym, wymienionym wyżej obszarze ochrony, szacuje się na poziomie kilkudziesięciu miliardów złotych, stąd też wskazano także na źródła ich finansowania.

W trzecim rozdziale podjęto jeden z ważniejszych tematów dotyczących teorii i praktyki regulacji ekonomicznej stosowanej w sektorach sieciowych, jakim jest kwestia zawłaszczania regulacji (*regulatory capture*) przez różne grupy jej interesariuszy. Chociaż kwestia ta jest już od dawna przedmiotem ożywionej dyskusji w zachodniej literaturze regulacyjnej, ciągle jeszcze nie jest ona dostatecznie obecna w literaturze krajowej, a także w dyskusjach dotyczących praktyki funkcjonowania systemu regulacji krajowych sektorów energetycznych. A przecież nie ma żadnych podstaw, aby przypuszczać, że system ten jest wolny od zagrożeń związanych z oddziaływaniem różnych grup interesów, które wpływają na proces podejmowania decyzji regulacyjnych.

Stąd też z perspektywy uwarunkowań rozwoju energetyki, pytanie o przesłanki, determinanty, mechanizmy zawłaszczania oraz sposoby ograniczania tego rodzaju zagrożenia ma nie tylko walory poznawcze, ale także duże znaczenie praktyczne. Postawionym tu celem było zaprezentowanie procesu formowania się tego rodzaju podejścia do analizy procesów regulacyjnych, najpierw w USA, a potem w innych krajach, w których – w ramach programu reform liberalizujących sposób funkcjonowania sektorów sieciowych – doszło do instytucjonalizacji regulacji. Znajomość przesłanek rozwoju i zawartości teorii regulacji odwołujących się do prymatu interesu grupowego jest bowiem punktem wyjścia do skonkretyzowania programu badawczego, który miałby na celu określenie znaczenia tego problemu w krajowych realiach regulacyjnych i sformułowanie postulatów zmian w stosowanym u nas modelu regulacji idących w kierunku minimalizacji zagrożenia jej zawłaszczaniem.

W rozdziale tym pokazano więc genezę koncepcji zawłaszczania regulacji przez podmioty regulowane (przedsiębiorstwa) oraz zaprezentowano pierwsze, dokonane przez Stiglera, i mające przełomowy charakter, teoretyczne uogólnie-

nie teorii regulacji, określane jako ekonomiczna teoria regulacji. Stanowiło ono alternatywę dla tradycyjnej teorii regulacji, która upatrywała w regulacji sposób na ochronę interesu publicznego, tam gdzie nie mógł on być chroniony ze względu na słabość rynku spowodowaną istnieniem monopolu naturalnego. W dalszej części przedstawiono kierunki ewolucji ekonomicznej teorii regulacji, która dokonywała się za sprawą innych, poza Stiglerem, wybitnych przedstawicieli środowiska związanego z Uniwersytetem w Chicago, a mianowicie Posnera, Peltzman i Beckera. Dużo miejsca poświęcono także, często rozważanym w literaturze przedmiotu, determinantom zawłaszczania, takim jak niespójność w czasie, asymetria informacji i zjawisko tzw. drzwi obrotowych (*revolving door*). W uwagach końcowych zasygnalizowano dwie kwestie, które mogą mieć znaczenie z perspektywy krajowych realiów regulacji energetyki.

W imieniu autorów
prof. dr hab. Andrzej T. Szablewski

ROZDZIAŁ I

Unia energetyczna. Nowy etap współpracy w Unii Europejskiej¹

Wstęp

Obserwowane zmiany w zakresie rozwoju technologii, globalnych zmian klimatu, niepokoїв geopolitycznych, istotnie wpływają na gospodarowanie energią i współpracę międzynarodową i regionalną. Zagadnienia gospodarowania energią stanowiły od początku ważny element postępującego procesu integracji ekonomicznej w Europie. Dostęp do nośników energii i ich ceny, są istotne dla konkurencyjności gospodarki europejskiej, rynek energii jest częścią europejskiego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (UE) a polityka energetyczna włączona jest do europejskiej polityki zagranicznej. Wobec współczesnych wyzwań, polityka energetyczna powinna odpowiadać na fundamentalne i dynamiczne zmiany zachodzące w sektorze energii i otoczeniu zewnętrznym.

Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu jest projekt unii energetycznej przyjęty przez Komisję Europejską w lutym 2015 r., jego cele, założenia i mechanizmy implementacji. Autor wychodząc od rozważań teoretycznych, dotyczących miejsca i roli zagadnień gospodarowania energią w teorii integracji i teorii zrównoważonego rozwoju, przedstawia proces zmierzający do utworzenia unijnej polityki energetycznej. W dalszej kolejności poddano analizie koncepcję strategii unii energetycznej i postawiono szereg pytań badawczych dotyczących istoty unii energetycznej i jej miejsca w procesie integracji w Unii Europejskiej, w tym także pytanie, czy strategia unii energetycznej będzie skutecznym rozwiązaniem i spowoduje w długim okresie transformację gospodarki europejskiej w gospodarkę niskoemisyjną. W badaniu wykorzystano literaturę przedmiotu, poddano analizie unijne dokumenty programowe dotyczące strategii unii energetycznej w Unii Europejskiej, aktualne regulacje prawne, raporty i opracowania branżowe.

¹ Niniejsze opracowanie stanowi rozszerzenie badania realizowanego w ramach badań statutowych pod tytułem: „Polska w Unii Europejskiej. Strategiczne wyzwania”, w Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, KGŚ/S16/05/2016.

1. Podstawy teoretyczne procesów integracji w obszarze gospodarowania energią w Europie

Po drugiej wojnie światowej poszukiwano nowego ładu gospodarczego w Europie, który miał polegać nie tylko na rozwoju współpracy między państwami, a na działaniach w kierunku rozwoju wolnego handlu i integrowania się gospodarek państw europejskich. Idea integracji gospodarczej, inspirowana i wspierana była głównie przez Francję jak i Niemcy. W dyskusji nad koncepcją instytucjonalną integrujących się państw, jej twórcy m.in. W. Churchill, K. Adenauer, A. Spinelli, P.H. Spaak, R. Schuman, J. Monnet, A. de Gasperi, zwracali uwagę na wiele kwestii, często różniących się między sobą, dotyczących integracji europejskiej. Jednak wiodąca wtedy koncepcja, wiązała się z konkretnymi działaniami i spełnianiem określonych funkcji gospodarczych, w ramach integrujących się gospodarek oraz oddolnym zainteresowaniem i zaangażowaniem państw w nich uczestniczących.

W warunkach powojennych, sześć pierwszych krajów, a mianowicie Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy, utworzyło w latach 50. ubiegłego stulecia trzy Wspólnoty, a mianowicie: Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM) oraz Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Każda ze Wspólnot stanowiła nowy jakościowo, uporządkowany wewnętrznie system, w ramach którego rozwijała się współpraca. Integracja zapoczątkowana w wybranych sektorach gospodarki i sferach życia społeczno-gospodarczego, przebiegała na bazie zasad rynkowych, zgodnych z regułami społecznej gospodarki rynkowej².

Procesy integracji ekonomicznej w Europie, rozpoczęte wraz z podpisaniem traktatów rzymskich w latach 50. ubiegłego stulecia do chwili obecnej, uzewnętrzniały się w zacieśnianiu współpracy gospodarczej i jej pogłębianiu oraz jej rozszerzaniu o nowe państwa członkowskie. Ponadto procesy te przebiegały na płaszczyźnie rynku i polityki gospodarczej. Teoretyczne podstawy dla procesów integracji ekonomicznej tworzyli i rozwijali tacy ekonomiści jak B. Balassa, J. Tinbergen, F. Machlup, T. Scitovsky, J. Viner, a współcześnie W. Molle, R. Baldwin czy polscy badacze jak E. Kawecka-Wyrzykowska, A. Zielińska-Głębocka, S. Ładyka, J. Misala, L. Oręziak i inni.

Integracja rynkowa dotyczy rynków dóbr, usług, czynników produkcji i wiąże się przede wszystkim z wymianą międzynarodową, inwestycjami zagranicznymi i migracją pracowników. Podstawą integracji rynków jest zatem liberalizacja handlu i swoboda przepływu inwestycji, usuwanie barier rynkowych stanowiących przeszkodę, ale także tworzenie ram zabezpieczających i gwarantujących warunki dla konkurencji na zintegrowanym obszarze [Zielińska-Głębocka, 1999,

² Por. Wykład [Vogel, 2016].

s. 22–25]. Dla wyjaśnienia przesłanek, i mechanizmów integracji w tych dziedzinach wykorzystywany jest przede wszystkim dorobek ekonomii w zakresie teorii handlu, teorii inwestycji zagranicznych, teorii optymalnego obszaru walutowego, czy makroekonomii gospodarki otwartej. Natomiast integracja przebiegająca na płaszczyźnie polityki, dotyczy różnych form współdziałania rządów państw członkowskich oraz instytucji ugrupowania integracyjnego, przy realizacji przedsięwzięć z wybranego obszaru polityki gospodarczej [Molle, 1995, s. 357–358]. Proces współpracy i integrowanie działań może przyjmować różne formy, począwszy od przekazywania i wymiany informacji, konsultowanie, koordynację działań, do harmonizacji i unifikacji wspólnych przedsięwzięć. Każda z tych form odpowiada postępowi w zakresie integracji wybranej polityki.

Z obserwacji wynika, że w dynamicznie rozwijającym się procesie integracji ekonomicznej w Europie, niższy poziom ich integracji polityki ma miejsce w początkowych stadiach procesów integracyjnych niż w kolejnych, dalszych jej fazach. Na niższych etapach mamy więc do czynienia z tym, co Tinbergen nazywa integracją negatywną, czyli głównie działaniami na rzecz likwidowania pojawiających się barier, rozwiązywaniu problemów i działaniach ich zapobiegającym, natomiast na wyższych stadiach procesu integracji dochodzi do integracji pozytywnej, czyli do współpracy poprzez koordynację, harmonizację i ujednolicenie działań, w odniesieniu do różnych celów, w tym zmierzającym do korygowania zakłóceń jakie tworzą rynki [Wojtkowska-Łodej, 2002, s. 30–33]. Jednocześnie w świetle teorii integracji, w sferze gospodarczej działa mechanizm funkcjonalnego rozprzestrzeniania się (*spill-over*), co oznacza, że skuteczne działania w jednym obszarze, tworzą bodźce do integracji w innych dziedzinach. Zatem tworzone wspólnotowe polityki, poprzez celowe oddziaływanie na poszczególne sektory, oddziałują na inne, i są one impulsem dla dalszych procesów integracji na płaszczyźnie polityki gospodarczej³.

Obecnie, prawie 60 lat od podpisania traktatów założycielskich Wspólnoty Europejskiej, procesy europejskiej integracji gospodarczej i instytucje unii, wystawiane są na trudną próbę, wobec rosnących, dynamicznie zmieniających się wyzwań⁴. Stąd szczególnie aktualny stał się problem elastyczności procesu

³ Praktyczne odwzorowanie mechanizmu *spill-over*, widoczne jest w omawianym w dalszej części opracowania bodźcowym rozprzestrzenianiu się działań w obszarze środowiska przyrodniczego i polityki ochrony środowiska na przedsięwzięcia w obszarze gospodarowania energią i polityce energetycznej UE.

⁴ Wobec decyzji Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE w czerwcu 2016 r., tzw. *Brexitu* i nasilających się zjawisk kryzysu migracyjnego i uchodźczego, gospodarczego, demograficznego, kulturowego, moralnego, tendencji ksenofobicznych i nacjonalistycznych, powstają poważne zagrożenia dla ładu gospodarczego w Europie i dla wypracowanych przez dziesięciolecia wartości, których gwarantem jest Unia Europejska. Instytucje europejskie nie dość sprawnie i właściwie reagowały za pojawiające się problemy, w efekcie czego zaczęły pojawiać się głosy o potrzebie zmian w funkcjonowaniu UE, czy wręcz redefinicji traktatowych założeń.

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

