

*Bartłomiej Nowak**

**System Regulacji Energetyki
– niezależny organ regulacyjny
w kontekście
trzeciego pakietu energetycznego**

1. Uwagi ogólne

Pierwsze regulacje w gospodarce rynkowej przypadają na okres rewolucji gospodarczej w Stanach Zjednoczonych i dotyczą transportu kolejowego. Między 1840 a 1940 r. powstało w USA wiele niezależnych agencji regulacyjnych, których szefowie, a często i członkowie, wybierani byli przez prezydenta Stanów Zjednoczonych na określoną kadencję, przed upływem której nie mogli być usunięci. Kadencyjność miała najprawdopodobniej zabezpieczyć organy regulacyjne przed nadużyciami władzy ze strony prezydenta, co zachwiałoby równowagą w tak ważnym w demokracji amerykańskiej konstytucyjnym podziale władz.¹ Idea sektorowej regulacji nie była jedynie tworem amerykańskiej myśli ekonomiczno-prawniczej. Źródła regulacji można dostrzec również w rewolucji gospodarczej w XIX-wiecznej Anglii. W ramach innego systemu prawa niż stosowany w państwach Europy kontynentalnej i innej koncepcji władz publicznych oraz stosunków między nimi została stworzona przez Parlament Komisja do spraw Transportu Kolejowego. Działała niezależnie od struktur rządowych i wyposażona była

* Dr **Bartłomiej Nowak** – adiunkt w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego oraz doradca w kancelarii prawniczej Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

¹ Zob. więcej na ten temat: G. Majone, *Regulating Europe*, London, 1996, s. 10.

² Więcej na temat historii regulacji zob.: W. Hoff, *Polish energy regulation in its european setting*, Warszawa 2007, s. 86–88.

w uprawnienia, które odzwierciedlały bardziej formę instrumentów prawnych niż administracyjnych (nadzorczych).² Z drugiej strony kontynentalny model regulacji nie stwarzał obaw co do zachwiania zasady podziału władz (ang. *system of checks-and balances*), tak istotnej w Anglii lub USA. Organy regulacyjne powołano z myślą o funkcjonalnej niezależności od politycznego wpływu prezydenta, premiera czy poszczególnych ministrów, chociaż w większości krajów UE regulator podlega mniej lub bardziej dokładnemu nadzorowi rządu (co jest zgodne z konstytucjami poszczególnych państw). To była raczej kwestia autonomizacji podejmowania decyzji przez organy regulacyjne niż potrzeba zachowania odpowiednich proporcji w zakresie uprawnień poszczególnych ośrodków władzy.

Również cele regulacji nie wszędzie były identyczne. Na przykład w USA i Anglii chodziło o ogólny nadzór nad przedsiębiorstwami sieciowymi, podczas gdy w Europie kontynentalnej celem regulacji było i jest w zasadzie promowanie konkurencji. Różnica wynika z tego, że przedsiębiorstwa infrastrukturalne w USA i Anglii od początku były własnością prywatną, ewentualnie komunalną, natomiast w Europie budowę infrastruktury i nadzór nad nią powierzono przedsiębiorstwom państwowym, posiadającym w danej dziedzinie, np. w energetyce, monopol zarówno naturalny, jak i prawny. Z tego punktu widzenia regulacja w Polsce zdecydowanie zbliżona jest do modelu kontynentalnego. Więcej, niezależność jest atrybutem regulatora, ale służy głównie zwiększaniu autonomii w podejmowaniu decyzji w stosunku do spółek energetycznych, nie zaś faktycznemu oddzieleniu od struktur rządowych. W związku z tym, tak jak w modelu niemieckim, funkcje regulacyjne są zintegrowane z funkcjami Ministerstwa Gospodarki. W zasadzie w Polsce, gdzie regulacja sektorowa jest jeszcze zjawiskiem stosunkowo nowym, nie ma jednego jej prawnego modelu ani standardów funkcjonowania w praktyce zajmujących się nią organów. Granica politycznej zależności czy niezależności regulatorów i zakres ich kompetencji podlega w dalszym ciągu debacie doktrynalnej i politycznej. Jednakże europejski trend posiadania niezależnego regulatora, mimo pewnych sporów co do tego, kto powinien sprawować nadzór nad regulatorem (parlament czy rząd), wydaje się widoczny również w naszym kraju.

Celem niniejszej analizy jest zasygnalizowanie konieczności stworzenia niezależnego organu regulacyjnego, który przez promowanie konkurencji będzie działał w interesie klientów i rynku energetycznego.

2. Potrzeba ustanowienia niezależnego regulatora sektorowego – wymogi prawa europejskiego

Ramy ustawodawcze i projekt wewnętrznego rynku energii w UE, określone wspólnie przez rządy krajowe, najważniejszych uczestników rynku oraz instytucje wspólnotowe, odgrywają ważną rolę w rozwoju zliberalizowanych i konkurencyjnych krajowych rynków energii elektrycznej i gazu. O ile jednak w tych sekcjach pionowo zintegrowanej struktury, które obejmują produkcję oraz dostawy, stosunkowo łatwo pobudzać skuteczną konkurencję, o tyle sekcje przesyłu i dystrybucji pozostają częścią naturalnych monopolii, w ramach których działanie mechanizmów rynkowych jest w pewnym stopniu blokowane. Dlatego, jeśli wziąć pod uwagę, że dla każdej spółki, zamierzającej rywalizować na rynku gazowym bądź elektroenergetycznym, niezbędnym elementem konkurencji jest zapewnienie niedyskryminacyjnych warunków korzystania z sieci oraz infrastruktury magazynowej, nieodzowne wydaje się utworzenie specjalnego organu sektorowego w postaci regulatora decydującego m.in. o taryfach dostępu do sieci oraz rozstrzygającego spory związane z korzystaniem z infrastruktury.³ Artykuł 23 obecnej dyrektywy elektroenergetycznej⁴ i art. 25 dyrektywy gazowej⁵ stanowią:

„1. Państwa członkowskie określają jedną lub więcej właściwych jednostek, którym powierzają funkcję organów regulacyjnych. Organy te są całkowicie niezależne od interesów przemysłu energetycznego. Stosując ten artykuł, jednostki te są odpowiedzialne co najmniej za zapewnienie niedyskryminacyjnej, skutecznej konkurencji i wydajne funkcjonowanie rynku (...).”

Pierwszy ustęp art. 23 (dotyczący energii elektrycznej) i art. 25 (dotyczący gazu) nie zawierają warunku, aby regulator był ciałem odręb-

³ Zadania o zasadniczym znaczeniu dla zapewnienia konkurencyjnego rynku obejmują zatwierdzanie taryf i warunków dostępu do sieci, włącznie z instalacjami przesyłowymi, dystrybucyjnymi, magazynowymi i infrastrukturą LNG (Liquefied Natural Gas), skroplony gaz ziemny. Zatem regulator ma zatwierdzać mechanizmy lub metodologię ustalania taryf *ex ante* użytkownika sieci i usług równoważenia (bilansowania) sieci. Regulator ma również prawo domagania się zmian w poszczególnych taryfach na zasadzie *ex post*, gdy ustali, że są dyskryminacyjne lub nieproporcjonalne. Zob. więcej: art. 23 ust. 2–4 dyrektywy 2003/54/EC i art. 25 ust. 2–4 dyrektywy 2003/55/EC.

⁴ Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.06.2003 r., dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (zwana dalej dyrektywą elektroenergetyczną lub E-dyrektywą), O.J., L 176/37, 15.07.2003.

⁵ Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z czerwca 2003 r., dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (zwana dalej dyrektywą gazową lub G-dyrektywą), O.J., L 176/57, 15.07.2003.

nym od struktur rządu, chociaż właśnie taki model – odrębnego regulatora – stanowi rozwiązanie najbardziej pożądane. Przepis ten wymaga natomiast, aby regulator był całkowicie niezależny od przemysłu elektroenergetycznego i gazowego. Oznacza to, że teoretycznie tę funkcję mogłoby pełnić właściwe ministerstwo, pod warunkiem że w żaden sposób nie odpowiadałoby za państwowe spółki gazowe ani elektroenergetyczne i nie pełniłoby żadnej roli w ich działalności, aby nie zachodził konflikt interesów. Zrozumiałe zatem, że w praktyce pełnienie przez odpowiednie ministerstwo funkcji organu regulacyjnego jest raczej mało realne. Niemniej jednak rząd ma wiele możliwości wpływania na regulatora. Na przykład w licznych państwach członkowskich rząd na podstawie ustawy zasadniczej lub przepisów prawa administracyjnego nadzoruje działania organów administracji centralnej, takich jak organ regulacyjny. Oczywiście nawet właściwe ministerstwo nie ma prawa ingerowania w proces decyzyjny regulatora, ale na mocy przepisów administracyjnych, dotyczących nadzoru nad organami administracji, może mieć prawo zatwierdzania lub odrzucania podejmowanych przez niego decyzji.⁶ Budzi to obawy, że będzie wywierało naciski polityczne, dzięki posiadaniu wpływu na zdolności decyzyjne regulatora. Na przykład może w ten sposób nieformalnie domagać się od regulatora ochrony państwowych spółek elektroenergetycznych lub gazowych, może też ulec pokusie manipulowania taryfami lub cenami końcowymi energii dla celów politycznych, np. w związku ze zbliżającymi się wyborami. Obawy te uzasadnia fakt, że szefowie organów regulacyjnych są z reguły mianowani przez rząd, który wybierze osobę lub grupę osób, które – w jego przekonaniu – będą postępowały zgodnie z jego polityką i strategią. Przy założeniu, że za politykę energetyczną państwa odpowiada rząd, a nie regulator, jest to zgodne zarówno z logiką, jak i prawem. Niemniej jednak wpływ rządu na regulatora, który posiada najszerszą wiedzę o funkcjonowaniu energetyki, powinien być naprawdę wyważony, aby regulator działał przede wszystkim na korzyść rynku, a nie spółek państwowych czy w imię partykularnych interesów politycznych.

Dodatkowym problemem w kwestii niezależności regulatora jest fakt, że w wielu wypadkach krajowe władze regulacyjne są finansowane

⁶ Również w ust. 3 art. 23 dyrektywy elektroenergetycznej i – odpowiednio – art. 25 dyrektywy gazowej, utrzymuje się, że „*Niezależnie od ust. 2 państwa członkowskie mogą ustalić, że organy regulacyjne dla uzyskania decyzji formalnych przedkładają odpowiednim jednostkom w państwie członkowskim taryfy lub co najmniej metody określone w tym ustępie oraz zmiany określone w ust. 4. W takim przypadku odpowiednia jednostka ma uprawnienia do przyjęcia lub odrzucenia projektu decyzji przedstawionego przez organ regulacyjny*”.

z budżetu państwa. Zatem jeżeli budżet regulatora uzależniony jest od budżetu państwa, ustalanego przez rząd, istnieje obawa wykorzystania tej zależności jako narzędzia kontroli nad regulatorem, czyli ograniczenia *de facto* jego niezależności. W takim wypadku zagwarantowanie rzeczywistej autonomii regulatora wydaje się konieczne. Obecne dyrektywy nie zawierają niezbędnych w tym celu mechanizmów, trzeba więc ich szukać w przepisach prawa energetycznego państw członkowskich. Chociaż należy podkreślić, że nowe dyrektywy,⁷ które zaczną obowiązywać od marca 2011 r., przewidują pewne istotne zmiany w tym zakresie, o czym szerzej w następnym rozdziale.

Istnieje kilka rozwiązań, których wspólną cechą jest ochrona niezależności regulatorów, np. stała kadencja i ograniczenie możliwości usunięcia regulatora przed jej upływem. Regulatorów mianuje się na z góry ustalony okres, przeważnie czterech lub pięciu lat, i wypłaca im przez ten czas wynagrodzenie również ustalonej wysokości. Usunąć ich można wyłącznie w głosowaniu parlamentu lub zgodnie ze specjalnymi kryteriami (np. w wypadku popełnienia przestępstwa kryminalnego, poważnego naruszenia obowiązków służbowych lub niezdolności do dalszego wykonywania zadań ze względu na chorobę albo zaburzenia umysłowe).

Innym sposobem zapewnienia niezależności krajowych władz regulacyjnych jest mianowanie kilku osób o podobnych kompetencjach, które wchodzi w skład swoistego zarządu organu regulacyjnego. Rozwiązanie takie stosuje się w przypadku angielskich i francuskich władz regulacyjnych – *Commission de Régulation de l'Énergie (CRE)*. W skład grupy decyzyjnej CRE (*Le collège des commissaires*) wchodzi siedem osób, m.in.: prezes mianowany przez rząd, dwóch wiceprezesów mianowanych przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i przewodniczącego Senatu, dwie osoby (komisarze) mianowane przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i przewodniczącego Senatu, jedna przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i jedna przez rząd.⁸ Niezależność regulatorów wobec władz publicznych zostanie dokładnie omówiona na przykładach kilku krajów w następnych częściach niniejszej pracy.

⁷ Dyrektywa 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad tworzenia wewnętrznego rynku energii elektrycznej (Dz.Urz. UE, L 211/55, 14.08.2009) oraz dyrektywa 2009/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad tworzenia wewnętrznego rynku gazu (Dz.Urz. UE, L 211/94, 14.08.2009).

⁸ Więcej na ten temat na stronie francuskiego regulatora: http://www.cre.fr/fr/presentation/organisation/la_commission

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na inny dylemat w kontekście niezależności lub autonomii podejmowania decyzji przez regulatora, jakim jest kwestia jurysdykcyjnego pokrywania się funkcji. Krajowe władze regulacyjne, które monitorują konkurencję i funkcjonowanie sieci oraz regulują działalność przedsiębiorstw energetycznych, dążąc do ochrony interesów klientów końcowych, mają w pewnych kwestiach zakres kompetencji wspólny z krajowymi władzami ochrony konkurencji. Ponieważ zakres działań zarówno władz ds. konkurencji, jak i organów regulacyjnych w ostatnich latach faktycznie się poszerza, oczywista jest potrzeba ustalenia pewnej hierarchii, ze względu na możliwość pokrywania się obszarów ich jurysdykcji. Zaczynając od szczebla krajowego, konieczne jest określenie relacji między organem regulacyjnym a władzami ds. konkurencji wszędzie tam, gdzie działać mają odrębne instytucje. Ogólnie rzecz biorąc, to krajowe władze ds. konkurencji powinny być pierwszą instytucją nadzorującą stosowanie wspólnotowych czy krajowych przepisów dotyczących konkurencji w sektorze energetycznym. Są zobowiązane do kwestionowania wszelkich praktyk i umów sprzecznych z postanowieniami Traktatu WE.⁹ Jednak władze regulacyjne w sektorach gazu i energii elektrycznej w poszczególnych państwach członkowskich również dysponują bardzo rozbudowanym zestawem środków działania w sprawach konkurencji, np. w zakresie niedyskryminacyjnego dostępu do sieci lub taryf odzwierciedlających ponoszone koszty. W tej sytuacji zasadniczy dylemat, który trzeba rozwiązać, brzmi: który organ ma być odpowiedzialny za rozstrzygnięcie sprawy, jeśli mieści się w zakresie jurysdykcji ich obu? Wydaje się, że rozsądniej jest powierzyć wszystkie sprawy, kompetencje w zakresie regulacji rynku energii elektrycznej i gazu jednemu regulatorowi energetycznemu. Wówczas i tak władze ds. konkurencji zachowują prawo interweniowania w sprawy energetyki w sytuacjach zagrożenia konkurencji. Poza tym, choć dyrektywy nie wykluczają możliwości utworzenia kilku organów regulacyjnych, Nota Komisji (DG TREN) w sprawie roli władz regulacyjnych¹⁰

⁹ Zob. np.: Nota Komisji w sprawie stosowania reguł konkurencji względem umów dostępu w sektorze telekomunikacji; sprawa 66/86, Ahmed Saeed v. Zentrale, (1989) ECR 851.

¹⁰ Nota Dyrekcji Generalnej Energii i Transportu Komisji Europejskiej (DG TREN) na temat dyrektyw 2003/54/WE i 2003/55/WE w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego. Rola władz regulacyjnych. 14/1/2004. Tekst dostępny także pod adresem: http://ec.europa.eu/energy/electricity/legislation/doc/notes_for_implementation_2004/role_of_regulators_en.pdf zachęca państwa członkowskie do wyznaczenia jednego, odpowiedzialnego za wykonywanie większości lub nawet wszystkich zadań leżących w zakresie kompetencji krajowych władz regulacyjnych.

3. Niezależna regulacja energetyki na przykładzie Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii a trzeci pakiet energetyczny Komisji Europejskiej

Nie ma, a przynajmniej nie powinno być, wątpliwości, że obowiązkiem krajowych organów regulacyjnych (ang. National Regulatory Authority – NRA) musi być zagwarantowanie równego traktowania wszystkich graczy na krajowym rynku w celu osiągnięcia wysokiego poziomu konkurencji na jednolitym europejskim rynku energii elektrycznej i gazu. NRA mogą wypełnić swoje główne zadanie, czyli monitorowanie na szczeblu krajowym (tj. na obszarach swojej właściwości prawnej) realizacji celu, jakim jest promowanie konkurencyjnego, jednolitego europejskiego rynku gazu i energii elektrycznej, jedynie wówczas, gdy będą wolne od nacisków – zarówno komercyjnych, jak i politycznych. Ponadto niezależność krajowych regulatorów niezbędna jest w szczególności w kwestii korzystania z infrastruktury sieciowej, np. gdy konieczne jest zatwierdzanie taryf dostępu do sieci, monitorowanie procesu jego rozdzielania (unbundlingu) lub wprowadzenie w praktyce mechanizmu rozstrzygnięcia sporów między TSO/DSO¹¹ a dostawcami (sprzedawcami) w celu chronienia tych ostatnich przed dyskryminacją w zakresie dostępu do sieci. Wreszcie, niezależność władz regulacyjnych stanowi naczelną zasadę dobrego zarządzania i podstawowy warunek zaufania rynku. Oczywiście istniejące ustawodawstwo europejskie wymaga od władz regulacyjnych legitymowania się niezależnością od interesów przemysłu elektroenergetycznego i gazowego oraz interesów politycznych, jednak nie określa sposobów jej zagwarantowania. W rozumieniu wielu państw członkowskich niezależność regulatora zapewni głównie ustanowienie standardowego okresu kadencji osób odpowiedzialnych za regulację oraz przyjęcie zamkniętego katalogu możliwości usuwania regulatorów ze stanowisk z powodów np. niezdolności do działania lub poważnych uchybień w wypełnianiu funkcji. Czy takie postawienie sprawy stanowi naprawdę wiarygodną gwarancję niezależności regulatora? Badania¹² wskazują, że w większości krajów UE standardowe kadencje i możliwość odwołania ze ściśle określonych powodów wprawdzie istnieją jako zapisy ustawowe, ale w praktyce organy regulacyjne i tak podlegają wpływom politycznym. Dlatego szefowie państw, uczestniczący

¹¹ Transmission System Operator – operator systemu przesyłowego, Distribution System Operator – operator systemu dystrybucyjnego.

¹² Zob.: B. Nowak, *Wewnętrzny rynek energii w UE*, Warszawa 2009, s. 170–175.

w sesji Rady Europejskiej w 2007 r.,¹³ wezwali do dokonania dalszej harmonizacji kompetencji i wzmocnienia niezależności krajowych regulatorów. Także Grupa Europejskich Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu (EREG) w komunikacie prasowym stwierdziła, że wzmocnienie kompetencji i niezależności krajowych regulatorów jest sprawą o nadrzędnym znaczeniu dla tworzenia zaufania do rynku.¹⁴ Ten warunek nabiera szczególnego znaczenia przy założeniu, że obowiązki regulacyjne są podzielone między konkretne władze regulacyjne i ministerstwo lub władze ds. konkurencji. Taki podział wprowadza szkodliwy nieporządek w dziedzinie niezależnego podejmowania decyzji i nie sprzyja osiągnięciu ogólnego celu, jakim jest tworzenie otwartego i konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i gazu. W raporcie na temat kompetencji organów regulacyjnych¹⁵ podkreślano, że nadal występują poważne braki w takich dziedzinach, jak zakres zadań i kompetencji regulatorów oraz ich zdolność do prowadzenia niezależnej działalności. Stwierdzenie takie sprawia, że trzeba zadać pytanie, jak niezależna regulacja wygląda w praktyce.

Francuski regulator energetyczny Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) utworzony został w 2000 r. po pojawieniu się pierwszego zestawu dyrektyw (elektroenergetycznej w 1996, gazowej w 1998). W Niemczech odmowa stworzenia niezależnego organu regulacyjnego i obstawanie przy działaniach *ex post* podejmowanych przez władze ds. konkurencji (Bundeskartellamt) stały się przyczyną skarg innych państw członkowskich i zainteresowanych stron. Niemcy ostatecznie porzuciły to stanowisko i w lipcu 2005 r. ustanowiły organ regulacji energetyki – Bundesnetzagentur (BNA).¹⁶ Do głównych zadań BNA i CRE należy monitorowanie dostępu do publicznych systemów przesyłu energii elektrycznej i gazu oraz magazynów gazu i instalacji LNG, jak również regu-

¹³ EREG 3rd Legislative Package Input. Paper 5: Powers and Independence of National Regulators. An EREG public document. 2007 Ref: C07-SER-13-06-5-PD, Bruksela, s. 3.

¹⁴ Komunikat prasowy EREG-07-09. EU Energy Regulators back the European Commission's 3rd energy package proposals (19.09.2007).

¹⁵ *Study of the powers and competencies of energy and transport regulators*, Europe Economics and TIS, październik 2006.

¹⁶ Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gaz, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen rozpoczęła działalność 13.07.2005 r. Agencja jest faktycznie następcą dawnego Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post – RegTP. Należy zauważyć, że w Niemczech funkcja regulacyjna powierzona jest Bundesnetzagentur i organom regulacyjnym w landach (Bundesländern), określanym mianem Landesregulierungsbehörden. Jednak zobowiązania dotyczące unbundlingu spoczywają na Bundesnetzagentur.

lowanie rynku zmierzające do zapewnienia prawidłowego rozwoju i przejrzystego funkcjonowania publicznych systemów elektroenergetycznych i gazowych. CRE upoważniona jest również do przyznawania autoryzacji (jednak pod nadzorem Ministerstwa Finansów) i zatwierdzeń, wszczynania dochodzeń i rozstrzygania sporów związanych z korzystaniem z systemów infrastrukturalnych.¹⁷ Artykuły 6 i 15 ustawy nr 2004-803 przyznają francuskiemu regulatorowi prawo wymagania od spółek podejmowania kroków niezbędnych w kontekście procesu rozdzielania (unbundlingu) działalności przesyłowej/dystrybucyjnej od działalności komercyjnej, czyli produkcji lub/i sprzedaży energii elektrycznej/gazu. Oprócz tego, w myśl art. 33 i 40 ustawy nr 2000-108, regulator ma prawo zbierania wszelkich niezbędnych informacji na temat unbundlingu w danej spółce. W sytuacji, gdy firmy nie wypełniają wymogów w zakresie unbundlingu, regulator na mocy art. 38 i 40 ustawy nr 2000-108, zmienionej ustawą z 2004 r., może nałożyć odpowiednie sankcje.

Podobnie jest w Niemczech, gdzie – zgodnie z częścią 65(1) ustawy Gesetz über die Elektrizitäts und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) – regulator ma prawo wymagać od przedsiębiorstw lub ich grup zaniechania zachowań sprzecznych z jej postanowieniami oraz nakładać sankcje za takie postępowanie. Przepisy części 29(1) EnWG nadają ponadto BNA prawo określania warunków i metod dostępu do sieci.

Sposób mianowania członków CRE (dziewięcioosobowy skład wybiera się na okres sześciu lat) oraz przyjęcie zasady, że pracują na pełnych etatach, mogą zostać odwołani tylko w ściśle określonych warunkach, a ich mandaty są nieodnawialne,¹⁸ to z pewnością ważne kroki w kierunku zapewnienia niezależności od rynku oraz, przynajmniej w pewnej mierze, od władz rządowych. Jednak, w sensie decyzyjnym, w praktyce wpływ na działalność regulatora ma francuskie Ministerstwo Finansów. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w Niemczech, gdzie BNA ma wprawdzie status niezależnej władzy, ale formalnie przypisana jest do Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Pracy, w związku czym takie decyzje jak autoryzacja i koncesje dla dostawców oraz regulacja cen pozostają w zakresie właściwości ministerstwa. Ponadto pozycja niemieckiego organu regulacyjnego pod względem niezależności wydaje się

¹⁷ Zob. strona internetowa CRE pod adresem: <http://www.cre.fr>

¹⁸ Więcej na ten temat: raport przekazany przez CRE do DG TREN w lipcu 2006, s. 4. Dokument zamieszczony pod adresem: http://www.ceer-eu.org/portal/page/portal/EREGG_HOME/EREGG_DOCS/NATIONAL_REPORTS/2006/E06_NR_France_EN.pdf

słabsza niż CRE. Jest to w dużej mierze spowodowane strukturą administracyjną Republiki Federalnej Niemiec, gdzie w regulacji biorą udział również komisje krajowe z poszczególnych landów.¹⁹

Prezydent BNA jest powoływany na okres pięciu lat przez rząd federalny na wniosek ministra gospodarki i pracy, po zasięgnięciu opinii niezależnego ciała doradczego (Beiratu). Może być odwołany na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy o BNA z tak zwanych ważnych powodów (*aus wichtigen Grund*), nie przewiduje się też specjalnych wymagań wobec kandydata do pełnienia funkcji szefa urzędu regulacji, co nadaje wyborowi prezydenta BNA charakter polityczny.

Poza tym w wielu krajach UE w praktyce organy regulacyjne często-kroć znajdowały się w sytuacji, kiedy podejmowane przez nie decyzje wyraźnie działały przeciw realizacji celu, jakim jest tworzenie jednolitego rynku wewnętrznego, ze względu na pośrednie lub bezpośrednie wpływy ze strony rządu, np. w postaci regulacji cen sprzedaży energii. Ponadto w wypadkach, w których to ministerstwo²⁰ – w drodze np. rozporządzenia – ustala, reguluje ceny lub pułapy cenowe, rola regulatora w zakresie ustalania cen jest w istocie minimalna i niejednorodna, przybierając następujące formy:²¹

- regulator może wystąpić z propozycją do ministra,
- regulator może wydać opinię w sprawie regulowanych cen,
- regulator może określić metodologię regulacji cen.

W efekcie znikoma rola w ustalaniu cen (jeżeli już muszą być ustalone) stanowi poważne ograniczenie zakresu jego władzy, szczególnie że zatwierdzanie taryf jest jednym z podstawowych instrumentów niezależnej regulacji. Do regulacji cen energii autor powraca w części tekstu dotyczącej Polski.

W tej sytuacji we Francji, Niemczech, a także w Polsce odpowiednie ministerstwo ma faktyczne możliwości ingerencji w działalność regulatora w oparciu o ogólne przepisy, np. wspólne dla wszystkich władz zasady funkcjonowania administracji, albo na podstawie przepisów właściwych dla konkretnego sektora: EnWG w Niemczech, Ustawy nr 2000-108 zmienionej ustawą z roku 2004 we Francji lub Ustawy – Prawo energetyczne w Polsce. W rezultacie przez cały czas istnieją możliwości wykorzystania, gdy jest to konieczne z politycznego punktu widzenia,

¹⁹ Więcej na ten temat: W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 168–170.

²⁰ W Niemczech podmiotami odpowiedzialnymi za regulację cen są federalne władze nadzoru cen, natomiast organ regulacyjny jedynie zatwierdza ceny dla użytkowników końcowych.

²¹ Raport ERGEG, s. 7.

nadzoru administracyjnego do wywarcia presji na autonomię organu regulacyjnego. Co gorsza, niezależności regulatorów z pewnością nie sprzyja fakt, że ich budżety zależą od decyzji rządu. W wielu krajach przepisy określające płace w sektorze publicznym działają w praktyce na zasadzie „kto płaci, ten żąda” i poważnie wpływają na dalsze osłabienie pozycji oraz niezależności władz regulacji energetyki.

W najkorzystniejszej sytuacji wydaje się być brytyjski organ regulacyjny, jednak jego niezależność jest stosunkowo trudna do oceny, gdyż działa on nie tylko w ramach innego systemu prawa niż obowiązujący w państwach Europy kontynentalnej, ale i na tle innej koncepcji władz publicznych i stosunków między nimi, co omawiane było na wstępie niniejszego artykułu. Niemniej jednak OFGEM (Office of the Gas and Electricity Markets) jest kierowany przez GEMA (Gas and Electricity Markets Authority) – ciało złożone z członków wykonawczych (zawodowych, *executive members*) i niewykonawczych (niezawodowych, *non-executive members*) oraz niewykonawczego przewodniczącego. *Non-executive members* reprezentują szerokie spektrum kwalifikacji i umiejętności z różnych dziedzin, takich jak prawo, finanse, ekonomia, energetyka itp. Członkami zawodowymi GEMA (*the executive members*) są *chief executive* i trzech dyrektorów zarządzających całego organu regulacyjnego, czyli OFGEM. Rolą GEMA jest określanie długofalowej polityki regulacyjnej, natomiast bieżące decyzje (co w dużej mierze daje organowi niezależność) podejmowane są przez pracowników zawodowych – przewodniczącego i trzech członków tworzących, wraz z 300-osobowym personelem, organ regulacyjny w szerszym znaczeniu – OFGEM.²² Ważny atrybut niezależności OFGEM stanowi fakt, że regulator finansowany jest nie z budżetu krajowego, lecz z dochodów z rynku – z licencji przyznawanych spółkom energetycznym.²³ Taka metoda dobrze wpisuje się w rozwiązania zaproponowane w trzecim pakiecie energetycznym, który zawiera postulat autonomii budżetowej narodowych regulatorów.²⁴

Komisja Europejska w swoim trzecim pakiecie energetycznym apeluje również o wzmocnienie zakresu kompetencji regulatorów krajowych, aby mogli działać w sposób zharmonizowany na szczeblu UE jako całości, a nie tylko w skali krajowej (art. 42 dyrektywy 2009/73/WE).

²² Więcej na ten temat: W. Hoff, *Prawny model regulacji...*, op.cit., s. 182–183.

²³ Spółki energetyczne, które uzyskują licencje na działalność na rynku energetycznym, zobowiązane są do rocznej opłaty, tzw. *annual licence fee*, która pokrywa koszty działalności regulatora.

²⁴ Art. 39 ust. 5 dyrektywy 2009/73/WE.

Starania te przyniosły już pewne skromne efekty za pośrednictwem niezależnej grupy doradczej ERGEG (European Regulators Group for Electricity and Gas – Grupa Europejskich Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu), powołanej na mocy decyzji Komisji 2003/796/WE. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej decyzji: „Grupa ułatwia konsultacje, koordynację i kooperację krajowych organów regulacyjnych, przyczyniając się do jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich przepisów wymienionych w dyrektywie 2003/54/WE, dyrektywie 2003/55/WE oraz rozporządzeniu (WE) nr 1228/2003, jak również w przyszłym prawodawstwie wspólnotowym w dziedzinie energii elektrycznej i gazu”.

Co prawda działalność ERGEG w ostatnich latach, w postaci wydawania niewiążących wytycznych, zaleceń i opinii adresowanych do Komisji i konkretnych państw członkowskich, wywierała pozytywny wpływ na wewnętrzny rynek energii elektrycznej i gazu, ale niestety brak kompetencji do stosowania środków prawnie wiążących uniemożliwia jej wniesienie bardziej istotnego wkładu w tworzenie wspólnych standardów regulacji rynku. Obecne stosowane przez ERGEG podejście, w praktyce wymagające uzyskania zgody 27 krajowych organów regulacyjnych i dojścia do porozumienia ponad 30 operatorów systemu przesyłowego, nie przynosi odpowiednich efektów. Dlatego Komisja przy wsparciu ERGEG, Parlamentu Europejskiego i Rady UE wezwała w propozycji trzeciego pakietu energetycznego do stworzenia odrębnej agencji unijnej, niezależnej i pozostającej poza strukturami Komisji – tak zwanej Europejskiej Agencji Współpracy Regulatorów Energetyki (Agency for the Cooperation of Energy Regulators – ACER).²⁵ Opowiadając się za powołaniem takiego unijnego organu, prezes ERGEG komentował: „Niezależne i wyposażone w należyte kompetencje władze regulacyjne – zarówno na szczeblu UE, jak i poszczególnych państw członkowskich – są niezbędnym warunkiem zapewnienia skutecznej i przewidywalnej regulacji, stanowiącej istotę konkurencyjnych rynków i podstawę zdrowego klimatu dla inwestycji. Same ustalenia szczebla krajowego nie wystarczają do osiągnięcia większej integracji rynków krajowych. ERGEG oczekuje powstania agencji zdolnej do podjęcia i rozwiązania wszystkich kwestii międzynarodowych związanych z regulacją”.²⁶

²⁵ Zob.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators. Dokument zamieszczony pod adresem: http://www.ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/doc/2007_09_19_acer_regulation_en.pdf

²⁶ Komunikat prasowy ERGE-07-09. EU Energy Regulators back the European Commission's 3rd energy package proposals (19.09.2007).

Agencja taka powstała na mocy rozporządzenia WE 713/2009²⁷ i stanowi dopełnienie krajowych agencji regulacyjnych na szczeblu unijnym. Jest ciałem opiniodawczym i platformą współpracy krajowych regulatorów i operatorów systemowych. Ma za zadanie:

- stworzenie dla regulatorów krajowych odpowiednich ram współpracy (np. postępowania w sprawach transgranicznych, w szczególności w zakresie wymiany informacji i przekazywania kompetencji w kwestiach dotyczących więcej niż jednego państwa członkowskiego);
- monitorowanie współpracy między operatorami systemów przesyłowych, zwłaszcza w zakresie transgranicznego handlu energią elektryczną i gazem, bilansowania oraz przydzielania mocy przesyłowych;
- wydawanie indywidualnych opinii, np. w sprawie wniosków o wyłączenia dotyczące infrastruktury w interesie europejskim – jeśli dotyczy to więcej niż jednego kraju (m.in. zwolnień z TPA, na podstawie art. 36(4) dyrektywy 2009/73/WE, w przypadku nowych inwestycji o charakterze europejskim). Ponadto agencja ma prawo decydowania w sprawach reżimu regulacyjnego dotyczącego infrastruktury usytuowanej na terenie więcej niż jednego państwa członkowskiego;
- pełnienie roli doradczej względem Komisji w sprawach regulacji rynku. W szczególności agencja ma prawo rewidowania, decyzji podejmowanych przez krajowe organy regulacyjne, bezpośrednio wpływających na wewnętrzny rynek energii elektrycznej i gazu (oczywiście w ramach przyjętych przez Komisję środków wykonawczych implementujących wspólnotowe ustawodawstwo dotyczące sektorów elektroenergetyki i gazu).

Mankamentem ACER w obecnej postaci jest brak możliwości wydawania decyzji prawnie wiążących dla zainteresowanych podmiotów. Poza tym Traktat Lizboński nie zawiera zapisów, które przyznawałyby agencji prawo wydawania decyzji prawnie wiążących. Innym ograniczeniem jej funkcjonowania jest brak symetrii uprawnień regulatorów w wymiarach krajowym i europejskim. W wymiarze krajowym regulatorzy mają lub będą mieć wzmocnioną niezależną pozycję i liczne uprawnienia w stosunku do operatorów, np. do zatwierdzania taryf przesyłowych, instrukcji ruchu i eksploatacji (tzw. kodeksów sieciowych), monitorowania i ka-

²⁷ Rozporządzenie WE 713/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.07.2009 r. powołujące Europejską Agencję Współpracy Regulatorów Energetyki. Dz.Urz. UE, L 211/1, 14.08.2009.

rania za nieprzestrzeganie obowiązków określonych w rozporządzeniach 714/2009 i 715/2009. W wymiarze europejskim, np. regionalnym i na połączeniach transgranicznych, takich uprawnień dla ACER się nie przewiduje. Oznacza to, że funkcjonowanie współpracy Transmission System Operators (TSOs) w ramach European Network of Transmission System Operators (ENTSOs) będzie raczej *self-regulated*. Opinie ACER na temat kodeksów sieciowych opracowywanych przez ENTSOs mogą być wydawane *post factum* i nie są dla ENTSOs wiążące. Istnieją poważne obawy, że nie będzie to dobrze służyć interesom konsumentów i uczestników europejskiego rynku energii, a nawet oznacza regres w stosunku do dotychczasowych uprawnień ERGEG, głównie na forum rynków regionalnych. Odrębnym problemem jest również to, że większość państw członkowskich nie chce organu regulacyjnego na szczeblu unijnym, przyjmującego rolę podobną do pełnionej przez Federal Energy Regulatory Commission w Stanach Zjednoczonych, która reguluje przesył między stanami. W związku z tym wydaje się, że funkcjonowanie ACER będzie dosyć mocno ograniczone, przynajmniej w początkowej fazie jej istnienia. Niemniej jednak agencja na szczeblu unijnym w dalszej perspektywie mogłaby wywrzeć pozytywny wpływ na procesy zachodzące na rynkach energii elektrycznej i gazu, szczególnie w kontekście funkcjonowania naturalnych monopolii.

4. Polski organ regulacyjny w świetle trzeciego pakietu

Kompetencje polskiego regulatora znacznie się zmieniły w chwili wstąpienia Polski do UE. Obecnie Urząd Regulacji Energetyki należy do władz administracji centralnej. Zgodnie z art. 21 (2a) prawa energetycznego prezes URE nominowany jest przez ministra odpowiedzialnego za gospodarkę (obecnie minister gospodarki) i mianowany przez premiera. Do 2006 r. prezes URE był wybierany na 5-letnią kadencję.²⁸ Niestety przepisy Ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych z 24 sierpnia 2006 r.²⁹ usunęły kadencyjność, co w istocie stanowi naruszenie wymogu niezależności regulatora, przewidzianego w trzecim pakiecie energetycznym (art. 39. ust 5 dyrektywy 2009/73/WE). W ten sposób Ustawa o państwowym zasobie kadrowym obaliła jeden z głównych filarów niezależnej regulacji. Wię-

²⁸ Zob.: art. 21 par. 2a Ustawy – Prawo energetyczne.

²⁹ DzU nr 170/2006, poz. 1271.

cej, wprowadza niemal nieograniczoną swobodę rządu w zakresie kształtowania struktury systemu regulacyjnego.³⁰ Tym samym należy się spodziewać w przyszłości nowelizacji zarówno Ustawy – Prawo energetyczne, jak i Ustawy o państwowym zasobie kadrowym w kwestii kadencyjności. W przeciwnym razie Komisja, na podstawie art. 226 TWE (obecnie art. 258 po zmianie lizbońskiej), może rozpocząć postępowanie przeciwko Polsce przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości za niewypełnienie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

Niemniej jednak obecnie premier ma prawo odwołać prezesa URE w przypadku zaistnienia jednej z określonych prawem okoliczności, do których należą: trwała niezdolność do wykonywania funkcji w związku z ciężką chorobą, poważne naruszenie obowiązków lub skazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Na pierwszy rzut oka można by więc przyjąć, że ustawodawca zapewnia regulatorowi wystarczającą niezależność od rządu. Jednak w praktyce jest to niezależność dosyć ograniczona, cechująca się dużą podatnością na presje polityczne.

Po pierwsze, istotny problem stanowi kwestia nadzoru administracyjnego nad takimi organami administracji centralnej jak URE. Ministerstwo Gospodarki nadzoruje jego działalność na mocy Ustawy o Radzie Ministrów.³¹ Zgodnie z jej art. 34a(1) minister ma prawo wydawać wiążące decyzje skierowane do podległych sobie agencji. W praktyce wszystkie działania URE muszą być zgodne i spójne z państwową polityką energetyczną, co stawia urząd w trudnej sytuacji podlegania nadzorowi ministerstwa. W efekcie regulator poddawany jest w wielu przypadkach naciskom politycznym, skłaniającym go do działania sprzecznego z interesem rynku, na przykład przez regulację cen energii. Regulowane ceny mogą okazać się korzystne dla ochrony klientów w pewnych sytuacjach, np. w okresach przejściowych, przed wykształceniem efektywnej konkurencji,³² lub dla klientów wrażliwych. Jednak

³⁰ Szerzej na ten temat: W. Hoff, *Polish energy regulation...*, op.cit., Warszawa 2007, s. 78–82.

³¹ Ustawa z 8.08.1996 o Radzie Ministrów (DzU nr 24/2003, poz. 199 z późn. zm.).

³² W okresach przejściowych, przed wykształceniem się prawidłowo funkcjonującej konkurencji, współistnienie cen regulowanych i rynkowych może być konieczne w celu ochrony klientów przed potencjalnym nadużywaniem pozycji dominującej. Niestety w praktyce wyraźnie widać, że owo współistnienie nie jest traktowane jedynie jako instrument przejściowy. Przykładem może być Francja, gdzie taki system pozostaje w mocy przez wiele lat i nic nie wskazuje, aby ten kraj, jak również inne państwa członkowskie utrzymujące ceny regulowane miały zamiar wyeliminować je i przejść całkowicie do cen rynkowych.

z drugiej strony regulacja cen, która mogłaby zostać uznana za usługę użyteczności publicznej, może wywierać bardzo niekorzystny wpływ na strukturę rynku. Utrzymywanie cen energii elektrycznej w kategoriach realnych, na stałym poziomie, mimo wzrostu kosztów pierwotnych źródeł energii (takich jak węgiel, ropa naftowa, gaz, odnawialne źródła energii), z pewnością uniemożliwia dostosowanie popytu na energię do rynkowej tendencji wzrostu cen finalnego produktu energetycznego. W rezultacie ceny regulowane działają jak silny czynnik zniechęcający do inwestowania, np. w zwiększenie mocy produkcyjnej lub ogólnie w infrastrukturę energetyczną. W dość niekorzystnej sytuacji są także inwestujący w produkcję energii ze źródeł odnawialnych, która jest droższa od konwencjonalnej. Ponadto, jeżeli ceny regulowane nie są zgodne z rynkowymi, dostawcy niemający znacznych mocy produkcyjnych, wytwarzających energię po niskich kosztach lub równoważnych kontraktów długoterminowych nie będą w stanie przedstawić konkurencyjnych ofert pokrywających poniesione koszty dostaw. Dlatego w Polsce, gdzie stopniowo odchodzi się od kontraktów długoterminowych, utrzymywanie cen regulowanych wydaje się na dłuższą metę działaniem raczej mało korzystnym dla rynku. Również URE uważa chyba te argumenty za słuszne, bo utrzymuje ceny regulowane jedynie dla grupy G, a pozostałe zwalnia. Poza tym regulacja cen może zostać uznana przez Komisję Europejską za praktykę ograniczającą konkurencję na Wspólnym Rynku, a tym samym niezgodną z prawem konkurencji UE.

Po drugie, wątpliwości odnośnie do niezależności regulatora należy podnieść również w kontekście jego statusu finansowego i budżetowego, szczególnie że w Polsce jest finansowany z budżetu państwa. Co prawda środki, którymi dysponuje URE, nie są pokaźne, ale jeżeli zależą od budżetu państwa, zachodzi ryzyko nadużywania władzy przez rząd w celu kontrolowania działalności regulatora i wpływania na nią. Pewne modyfikacje w tej materii wprowadza art. 39 ust. 5 dyrektywy 2009/73/WE, który zawiera postulat autonomii budżetowej narodowych regulatorów.

Ponadto w praktyce URE wydaje się nie mieć dość siły, aby dyktować sposób funkcjonowania rynku. Nie miał na przykład prawa głosu w sprawie planów konsolidacyjnych przyjętych przez rząd, nie wspominając o tym, że pozycję regulatora wyraźnie osłabia brak kompetencji w sprawach relacji transgranicznych. Być może propozycja Komisji dotycząca stworzenia ram współpracy między krajowymi regulatorami w kwestiach relacji transgranicznych w ramach ACER wzmocni nieco pozycję regulatora krajowego. Poza tym brak inicjatywy legislacyjnej regulatora krajowego – organu, który ma najszerszą wiedzę o funkcjonowaniu rynku energii, w wielu przypadkach ogranicza jego możliwość realizo-

wania koniecznych zmian na rynku energii elektrycznej i gazu. Być może zatem uzasadnione byłoby oddzielenie regulatora od ministerstwa i powierzenie nadzoru nad regulatorem parlamentowi. Za tym rozwiązaniem przemawia dodatkowo kwestia niejasnego podziału zadań między regulatora a Ministerstwo Gospodarki, ponieważ np. nie wiadomo, kto odpowiada za dopilnowanie funkcjonalnego i prawnego rozdzielenia (functional and legal unbundling) operatorów systemów sieciowych. W efekcie wychodzi na to, że za realizację wymogów w zakresie rozdzielania działalności sieciowej od działalności komercyjnej (sprzedaży/wytwarzania) nie odpowiada nikt. To jednak jest już raczej kwestia polityczna i jako taka nie poddaje się rozważaniom naukowym.

Wreszcie, koniecznie należy ustalić przejrzyste relacje między Urzędem Regulacji Energetyki a Urzędem Ochrony Konsumenta i Konkurencji, by te instytucje działały odrębnie i autonomicznie. Szczególnie ważne jest to w przypadkach, gdy obie są odpowiedzialne za konkretne sprawy, np. związane z nadużywaniem siły rynkowej lub z naruszaniem praw klientów albo dostawców w kontekście dostępu stron trzecich do infrastruktury energetycznej.

5. Wnioski

Nowe prorynkowe regulacje na szczeblu Wspólnoty, dotyczące branż sieciowych, wymagają aktywnych i niezależnych krajowych regulatorów. Słowo „niezależne” w tym kontekście oznacza niezależność regulatora od spółek podlegających regulacji oraz od ewentualnych doraźnych interwencji ze strony rządu. Niestety w wielu wypadkach na skuteczność działania regulatorów wpływa ujemnie brak ich niezależności od rządu w przypadku podejmowania decyzji dotyczących funkcjonowania rynku energetycznego i niewystarczający zakres kompetencji. Prowadzony przez Komisję przegląd sytuacji w państwach członkowskich UE oraz badania w czterech wymienionych krajach wskazują, że obowiązki w zakresie regulacji rozdzielone są między specjalny organ regulacyjny i właściwe ministerstwo lub władze ds. konkurencji. W wielu wypadkach nie ma koordynacji między działaniami różnych agencji, co przekłada się na zbędne obciążenia administracyjne, komplikujące proces decyzyjny regulatora. Opóźnienia takie wpływają niekorzystnie na kształtowanie konkurencji na rynkach energetycznych.

W efekcie, aby zagwarantować, że decyzje krajowych regulatorów będą rzeczywiście prowadzić do tworzenia wspólnego rynku, bez równoczesnego wywoływania niekorzystnych skutków (zwłaszcza w zakre-

sie czynników najważniejszych dla wchodzenia na rynek nowych podmiotów), Komisja zaproponowała wzmocnienie koordynacji między regulatorami na szczeblu unijnym przez stworzenie nowej instytucji – ACER. Jednak jej sprawne funkcjonowanie może napotkać poważne problemy z powodu nieprzychylności państw członkowskich.

Bez względu na to, czy Komisji powiedzie się zadanie stworzenia w pełni operacyjnego organu, jakim jest ACER, nie powinno być wątpliwości, że krajowe władze regulacyjne muszą być podmiotami prawnie wyodrębnionymi i funkcjonalnie niezależnymi od wszelkich innych instytucji publicznych lub podmiotów prywatnych i że ich pracownicy oraz szefowie podejmujący najważniejsze decyzje muszą działać niezależnie od jakichkolwiek interesów rynkowych czy politycznych. Dlatego władze regulacyjne muszą mieć osobowość prawną, autonomię budżetową, odpowiednie zasoby personalne i finansowe oraz być niezależnie zarządzane.

Abstract

The Energy Sector Regulation System – an independent regulatory body in the context of the third energy package

New market-oriented regulation for network industries requires an active national regulatory authority which is independent from the influence of market players as well as from day-to-day governmental interference. The domestic regulatory authorities need to be legally and functionally separate from any other public or private entity. Moreover, their employees and decision makers should act independently of interests of any particular market player, any government body or any other public or private entity. For this reason, national regulatory authorities need to have legal, personnel and budgetary autonomy as well as appropriate human and financial resources and independent management.

Third legislative package proposed by the Commission is about to strengthen national regulatory agencies giving them independence of legal person and budgetary autonomy. Further on, proposals of the package clear up the competencies of national regulators so that they should exercise monitoring of implementation of directives on energy liberalisation, analyse investment plans of transmission network operators, monitor market transparency and competition and protect consumers. All these measures aim to vest regulators with legal, functional and financial independence from market players and from the government authorities.