

Wstęp

§ 1. Kilka słów o relacji prawa ochrony konkurencji UE i sektora energetycznego

„Wielkim” tematem energetyki od ostatniej dekady ubiegłego wieku była liberalizacja. Stanowiła ona ogromne wyzwanie dla wszystkich gospodarek państw członkowskich UE, któremu starały się sprostać za pomocą zmiany otoczenia regulacyjnego oraz wykorzystując inne dziedziny prawa, takie jak prawo ochrony konkurencji. Skalę wyzwania oraz dokonywanych zmian można przedstawić za pomocą odpowiednich obrazów oddających atmosferę i powagę tych wydarzeń w ujęciu historycznym. Posłużenie się przykładami z przeszłości jest szczególnie istotne przy omawianiu rozwoju prawa i orzecznictwa, które nie funkcjonują w próżni. Metoda ta jest również bliska najpopularniejszym opracowaniom poświęconym zagadnieniom energetycznym¹. Korzystając z utrwalonych przykładów, aby zaprezentować rozmach przeprowadzonych zmian, które istotnie wpłynęły i w dużej mierze stanowią temat niniejszej pracy, we wstępie warto omówić trzy charakterystyczne momenty w rozwoju liberalizacji sektora energetycznego z uwzględnieniem roli prawa ochrony konkurencji, a także uzupełnić je o przykłady, które wskazują, że historia związana ze stosowaniem prawa ochrony konkurencji UE w sektorze energetycznym nie dobiegła końca.

Trybunał 27.4.1994 r. wydał wyrok (C-393/92) w sprawie *Commune d'Almelo i in. v. NV Energiebedrijf Ijsselmij*². W Niderlandach przedsiębiorstwo SEP³ stanowiło wspólne przedsięwzięcie wszystkich (czterech) wytwórców energii elektrycznej. SEP zawierał umowy z regionalnymi podmiotami, które następnie dystrybuowały na wyznaczonym terytorium energię elektryczną do

¹ Zob. D. Yergin, *The Quest*. W poszukiwaniu energii. O energii, bezpieczeństwie i definowaniu świata na nowo, Warszawa 2013, *passim*.

² Wyr. TSWE z 27.4.1994 r., C-393/92, *Commune d'Almelo i in. v. NV Energiebedrijf Ijsselmij*, EU:C:1994:17.

³ Pełna nazwa przedsiębiorstwa: NV Samenwerkende Elektriciteits-Productiebedrijven.

lokalnych podmiotów prowadzących działalność w zakresie dystrybucji. Regionalne przedsiębiorstwa dostarczały następnie energię elektryczną do społeczności lokalnych. SEP w umowach na dostawy energii elektrycznej wprowadzał zakaz importu energii elektrycznej. Wymienione przedsiębiorstwa były kontrolowane pośrednio lub bezpośrednio przez władze terytorialne. Akty prawne przyznawały regionalnym dystrybutorom koncesję na dostawy energii elektrycznej, w tym m.in. do miasta Almelo. Warunki dostaw energii elektrycznej do lokalnego przedsiębiorstwa w Almelo określała umowa z regionalnym dystrybutorem. W umowie tej zawarte były klauzule nakładające na przedsiębiorstwo lokalne obowiązek wyłącznego zakupu energii elektrycznej od przedsiębiorstwa regionalnego, określające cel zużycia energii jako potrzeby własne. Lokalny dystrybutor zawierał zaś w umowach z odbiorcami końcowymi klauzule wyłączności. Tym samym w połowie lat 90. XX w., na rynku dostaw energii elektrycznej w Holandii nie było miejsca na zjawisko konkurowania. W ramach klauzul umownych zapewnione były prawa wyłączności oraz zakaz zaopatrywania się u innych podmiotów, co uniemożliwiało zaistnienie konkurencji. Trybunał mógł zająć stanowisko co do przedstawionego stanu w związku z zadaniem pytaniami prejudycjalnymi. Najważniejszą i przełomową konkluzją Trybunału było stwierdzenie, że wynikający z prawa ochrony konkurencji zakaz zawierania niedozwolonych porozumień⁴ oraz nadużywania pozycji dominującej⁵ mają zastosowanie do sektora energetycznego. Wyrok *Almelo* rozstrzygnął, że sektor energetyczny nie jest traktowany jako wyjątkowa dziedzina gospodarki, do której nie mają zastosowania inne rozwiązania prawne, w tym zakazy i ograniczenia związane z prowadzoną działalnością⁶. Co prawda w wyroku *Almelo* przewidziano możliwość obrony wskazanych klauzul z uwagi na wykonywanie działalności w interesie publicznym⁷, jednak otwarte zostały drzwi do zastosowania prawa ochrony konkurencji, a co za tym idzie wprowadzenia chociażby w niewielkim stopniu rozwiązań rynkowych. Taka możliwość stanowiła początek zmian w podejściu do sektora ener-

⁴ Zob. wyr. *Almelo*, pkt 39.

⁵ *Ibidem*, pkt 41 i n.

⁶ Zob. M. Kolański, Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27.4.1994 r. w sprawie C-393/93, w: A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), Orzecznictwo sądów wspólnotowych w sprawach konkurencji w latach 1964–2004, Warszawa 2007, s. 605.

⁷ Szerzej zob. P. Bogdanowicz, Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej, Warszawa 2012, s. 285 i n.

getycznego, który wcześniej postrzegany był jako wyłączna domena państwa⁸. Tym samym w kwietniu 1994 r. rozpoczęto proces stosowania prawa ochrony konkurencji UE do sektora, który wcześniej był postrzegany jako niepodlegający zasadom rynkowym, obarczony zawartymi w umowach ograniczeniami co do konkurowania, a także poddany dopiero raczkującym regulacjom sektorowym⁹. Procesowi temu towarzyszyło przekonanie o ekonomicznych korzyściach płynących z liberalizacji sektorów sieciowych, w tym zwłaszcza sektora elektroenergetycznego¹⁰. Prym we wdrażaniu reform w celu zrealizowania tych korzyści wiodła Wielka Brytania.

W ramach drugiego przykładu przenieśmy się dekadę później – do kwietnia 2004 r. Otoczenie prawne dot. przedsiębiorstw energetycznych uległo w tym czasie diametralnym zmianom. Przyjęte zostały właśnie dyrektywy, które miały na celu wprowadzenie konkurencji na rynku. W tym zakresie działania zmierzały do zapewnienia rzeczywistego dostępu do sieci, którymi transportowane były energia elektryczna i gaz ziemny¹¹. Do tej pory na rynkach działały głównie przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo, w skład których wchodziły podmioty zarządzające odpowiednimi sieciami i infrastrukturą. Z uwagi na fakt, że infrastruktura ta stanowiła element niezbędny do prowadzenia działalności na rynku, kluczową rolę odgrywało umożliwienie korzystania z niej przez inne podmioty. Jednak przed upływem terminu na wdrożenie dyrektyw, a także zakończeniem prac nad stosownymi rozporządzeniami w sprawie dostępu do sieci¹². Komisja ogłosiła zakończenie postępowania z zakresu prawa ochrony konkurencji dot. sektora gazowego¹³. W komunikacie prasowym przekazano informacje o przyjęciu zobowiązań zaproponowanych przez francuskie (Gaz de France) oraz niemieckie (Ruhrgas) przedsiębiorstwa, które m.in. kontrolowały dostęp do sieci gazowych w tych krajach. Postępowa-

⁸ Zob. P. Jasiński, A.T. Szablewski, G. Yarrow, *Konkurencja i regulacja w przemyśle energetycznym*. Brytyjskie doświadczenia a polskie problemy, Warszawa 1995, s. 71.

⁹ Zob. K. Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford 2013, s. 46.

¹⁰ Zob. m.in.: P.L. Joskow, R. Schmalensee, *Markets for Power: An Analysis of Electric Utility Deregulation*, Cambridge 1983, *passim*; D.M. Newbery, *Privatisation and Liberalisation of Network Utilities*, *European Economic Review* 1997, Nr 41, s. 357–383.

¹¹ M. Albers, *The New EU Directives on Energy Liberalization From a Competition Point of View*, w: P.D. Cameron (red.), *Legal Aspects of EU Energy Regulation. Implementing the New Directives on Electricity and Gas Across Europe*, Oxford 2005, s. 42–43.

¹² Zob. M. Albers, *The New EU Directives on Energy Liberalization*, s. 46–49.

¹³ Zob. komunikat prasowy KWE z 30.4.2004 r., *Commission settles Marathon case with Gaz de France and Ruhrgas*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_04_573 (dostęp z 2.4.2025 r.).

nie dotyczyło przedsiębiorstw z kilku państw członkowskich¹⁴, z którymi doświadczenia miało przedsiębiorstwo Marathon prowadzące działalność w zakresie wydobywania gazu ziemnego w Norwegii¹⁵. Przedsiębiorstwo to starało się dwukrotnie uzyskać dostęp do sieci gazowych w kilku państwach członkowskich. Intencją Marathon była sprzedaż wydobytego gazu ziemnego bezpośrednio do odbiorców w danych państwach. Nie było to jednak możliwe z uwagi na odmowy dostępu do sieci wyrażane przez przedsiębiorstwa zarządzające infrastrukturą w tych państwach. Na te powtarzające się działania Marathon złożył skargę do Komisji. W kwietniu 2004 r. Komisja przyjęła ostatecznie z serii¹⁶ zobowiązań od przedsiębiorstw, które odmawiały Marathon dostępu do infrastruktury. Gaz de France zobowiązał się m.in. do zmniejszenia zdolności rezerwowanych przez podmioty z grupy kapitałowej Gaz de France czy zapewnienia możliwości dziennej rezerwacji takich zdolności przez inne podmioty. Natomiast Ruhrgas zobowiązał się do zawierania klauzul stwierdzających, że w przypadku niewykorzystania zarezerwowanych zdolności infrastruktury będą one tracone przez dane podmioty, w tym podmioty z grupy kapitałowej Ruhrgas. Zobowiązania dążyły zatem do wdrożenia zasad zapewniających możliwość korzystania z infrastruktury przez inne podmioty, a także otwarcia rynków gazu w państwach członkowskich. Najważniejszą zaś konkluzją niniejszego przykładu jest fakt, że w przededniu wdrożenia istotnych nowych regulacji sektorowych zakończone zostało postępowanie, które podkreśliło komplementarną rolę prawa ochrony konkurencji w odniesieniu do przyjmowanych dyrektyw¹⁷. Ogłaszając decyzję, komisarz *M. Monti* podkreślił, że zobowiązania istotnie poprawiają funkcjonowanie europejskich rynków gazu ziemnego, a także pokazują, że polityka konkurencji współgra i wzmacnia regulacje sektorowe¹⁸. Wskazał, że sprawa stanowi skuteczne wykorzystanie prawa ochrony konkurencji w celu poprawy dostępu stron trzecich do infrastruktury, który miał zostać zapewniony w ramach aktów prawnych związanych z prawem energetycznym¹⁹. Jak można spostrzec, dekadę po ogłoszeniu

¹⁴ Thyssengas, Gasunie, Gaz de France i Ruhrgas.

¹⁵ Zob. *M. Fernández Salas, R. Klotz, S. Moonen*, Access to gas pipelines: lessons learnt from the Marathon case, CPN 2004, Nr 2, s. 41–43, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0389906f-d19c-44c6-a49e-c5ab7ff2e866> (dostęp z 2.4.2025 r.).

¹⁶ Sprawa AT.36246 – *Marathon/Ruhrgas/GDF i in.*, <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/AT.36246> (dostęp z 4.4.2025 r.).

¹⁷ Zob. *M. Albers*, The New EU Directives on Energy Liberalization, s. 48.

¹⁸ Komunikat prasowy KWE z 30.4.2004 r., Commission settles Marathon case with Gaz de France and Ruhrgas.

¹⁹ Zob. *M. Fernández Salas, R. Klotz, S. Moonen*, Access to gas pipelines, s. 43.

możliwości jego zastosowania prawo ochrony konkurencji zaczęło być używane jako narzędzie wzmacniające wysiłki regulacyjne mające na celu liberalizację sektora energetycznego.

Dla zobrazowania trzeciego przykładu pozwólmmy wyobraźni na przeniesienie się do Brukseli, a konkretnie do siedziby Komisji Europejskiej. Tuż przed świętami Bożego Narodzenia, 17.12.2018 r. komisarz do spraw konkurencji *M. Vestager* ogłosiła decyzję²⁰ dotyczącą przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo działającego na rynku gazu – grupy Bulgarian Energy Holding (BEH). Nałożona grzywna wyniosła 77 mln euro. Komisja uznała, że BEH, a dokładnie spółki wchodzące w skład grupy nadużywały pozycji dominującej poprzez blokowanie i odmowę dostępu do sieci przesyłowej oraz jedynego magazynu gazu w Bułgarii. Komisja uznała, że BEH dopuściła się odmowy dostaw, a działanie to miało na celu zamknięcie stronom trzecim możliwości wejścia na rynki dostaw gazu w Bułgarii²¹. Decyzja mogłaby zostać uznana za typową sprawę z zakresu prawa ochrony konkurencji – odmowa dostaw jest przecież znaną od lat praktyką – gdyby nie interesujący aspekt regulacyjny. Otóż podmioty z grupy BEH były, zgodnie z oceną Komisji, zobowiązane do udostępniania infrastruktury na podstawie regulacji sektorowych, które od lat były obecne w unijnym oraz bułgarskim prawie energetycznym²². Co ciekawe, wg doniesień w toku postępowania Komisja proponowała inne rozwiązanie sprawy – przyjęcie zobowiązań polegających na zbyciu jednej ze spółek z grupy BEH²³. Proponowane zbycie przedsiębiorstwa zajmującego się przesyłaniem gazu na rzecz niezależnego podmiotu stanowi jeden, aczkolwiek nie jedyny, z modeli przewidzianych w unijnym prawie energetycznym. Przedstawiając ostateczną decyzję Komisji, komisarz *M. Vestager* stwierdziła, że służy ona osiągnięciu celów Unii Energetycznej²⁴. Przedmiotowa decyzja z zakresu prawa ochrony konkuren-

²⁰ Decyzja KE z 17.12.2018 r., C/2018/8806 final, sprawa AT.39849 – *BEH Gas*, https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39849/39849_2692_4.pdf (dostęp z 2.4.2025 r.).

²¹ *Ibidem*, pkt 656.

²² *Ibidem*, pkt 455–460.

²³ Zgodnie z opublikowanymi przez Reuters informacjami bułgarski rząd komentując decyzję o nałożeniu grzywny stwierdził, że Komisja żądała, aby w celu uniknięcia kary Bułgaria zbyła swoje udziały Bulgartransgaz na rzecz strategicznego inwestora europejskiego jako gwarancję, że rynek nie będzie zakłócony – zob. Reuters, Bulgarian energy company BEH appeals EU fine, <https://www.reuters.com/article/business/autos-transportation/bulgarian-energy-company-beh-appeals-eu-fine-idUSL5N20O23K/> (dostęp z 2.4.2025 r.).

²⁴ Komunikat prasowy KE z 17.12.2018 r., Antitrust: Commission fines BEH Group €77 million for blocking access to key natural gas infrastructure in Bulgaria, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_6846 (dostęp z 2.4.2025 r.).

cji była silnie osadzona w kontekście regulacji związanych z sektorem energetycznym. Zarówno regulacje, jak i szczegóły postępowania dotyczącego grupy BEH zostały przedstawione w kolejnych podrozdziałach. Umieszczenie niniejszej sprawy w ramach uwag wstępnych ma zwrócić uwagę czytelnika na aktualność zagadnienia wzajemnego przenikania się prawa ochrony konkurencji i regulacji sektorowych. Czy prawo ochrony konkurencji jest właściwym narzędziem do egzekwowania wykonywania obowiązków wynikających z regulacji? Jaka jest relacja obowiązków regulacyjnych i zakazów wynikających z prawa ochrony konkurencji? Czy prawo ochrony konkurencji służy wykonywaniu polityki sektorowej? To tylko przykładowe pytania, które pojawiają się 25 lat po przełomowym wyroku *Almelo*.

Celem niniejszego wstępu jest ukazanie istotnych przemian, które zachodziły w sektorze energetycznym oraz kwestii zastosowania prawa ochrony konkurencji na rynkach energetycznych. Od potwierdzenia możliwości stosowania prawa ochrony konkurencji w omawianym sektorze w początkowym okresie tworzenia regulacji sektorowych po obecny stan prawny warto mieć na uwadze dynamiczny i znaczący rozwój na przestrzeni ostatnich dekad zarówno regulacji sektorowych, jak i roli prawa ochrony konkurencji w otwierających się na konkurencję rynkach.

Przytoczone przykłady pozwalają uchwycić dynamiczny rozwój prawa energetycznego służącego wprowadzeniu mechanizmów rynkowych oraz wspierającego go w istotny sposób prawa ochrony konkurencji UE. Przedstawione przykłady wskazują na wiele interesujących zagadnień teoretycznych, jak i tych dotyczących realnego wpływu zastosowania prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym na otaczającą nas rzeczywistość, w tym rzeczywistość gospodarczą. Czy jednak przedmiotowe aspekty ograniczają się wyłącznie do warstwy historyczno-teoretycznej? Warto w tym miejscu wstępu zadać jeszcze pytanie, które może nurtować zwłaszcza praktyków, a zatem czy refleksje te mają wyłącznie akademickie znaczenie, a także czy wraz z dynamicznie zmieniającymi się wyzwaniem sektora energetycznego, w tym w szczególności ostatniej debacie nt. cen energii w kontekście konkurencyjności UE, takie rozważanie straciły na znaczeniu. Otóż wydaje się, że temat zastosowania prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym jedynie zyskuje na znaczeniu praktycznym, choć w zmieniającym się kontekście. Jedną z rekomendacji wynikającą z opublikowanego w 2024 r. raportu „The future

of European competitiveness”²⁵ jest prowadzenie dalszej weryfikacji rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego pod kątem zgodności z prawem ochrony konkurencji. Taka rekomendacja wzmacniana jest faktem, że brak odpowiedniej reakcji na sygnały o zaburzeniach rynkowych dokonywanych przez Gazprom w okresie przed agresją Rosji na Ukrainę, zwłaszcza w zakresie poziomu magazynowania gazu w UE i ograniczania podaży sprzedawanych wolumenów, pogłębił kryzys energetyczny, który nastąpił po wybuchu wojny²⁶. Co więcej, Trybunał, w wywołującym szerokie echa wyroku z 12.5.2022 r. (C-377/20) w sprawie *Servizio Elettrico Nazionale SpA i in. v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato i in.*²⁷, orzekł o możliwości naruszenia prawa ochrony konkurencji UE przez krajowych czempionów energetycznych poprzez brak odpowiedniego dzielenia się danym co do swoich konkurentów. Tym samym, w ostatnich kilku latach przekonaaliśmy się o znaczeniu prawa ochrony konkurencji dla konkurencyjności gospodarki UE, stymulacji konkurencji wewnętrznej, a być może także dla bezpieczeństwa energetycznego. Takie zdarzenia pokazują nie tylko, że poruszana w niniejszej pracy tematyka jest aktualna, ale również, że należy spodziewać się kolejnych działań ze strony Komisji i właściwych organów krajowych. Niniejsza książka może pozwolić praktykom pracującym w organach administracji, przedsiębiorstwach posiadających pozycję dominującą, a także wszelkich przedsiębiorstwach działających w sektorze energetycznym na lepsze zrozumienie zastosowania prawa ochrony konkurencji w tej dziedzinie gospodarki, a co za tym idzie na bardziej skuteczną realizację swoich zadań.

§ 2. O celach badawczych i strukturze niniejszej monografii

Ryzykując rozpoczęciem od stwierdzenia oczywistości, należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym działalność przedsiębiorstw energetycznych w UE

²⁵ Raport przygotowany na zlecenie KE przez *M. Draghi*ego, *The future of European competitiveness – Part B. In-depth analysis and recommendations*, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en (dostęp z 2.4.2025 r.).

²⁶ Zob. *J. Faszcz*a, Wybrane aspekty unijnych regulacji przyjmowanych w reakcji na kryzys na rynku gazu, *iKAR*, Nr 2, s. 83–105, <https://press.wz.uw.edu.pl/ikar/vol12/iss2/6/> (dostęp z 2.4.2025 r.).

²⁷ Zob. wyr. TSUE z 12.5.2022 r., C-377/20, *Servizio Elettrico Nazionale SpA i in. v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato i in.*, EU:C:2022:379.

musi być zgodna z licznymi regulacjami sektorowymi. Jeden z podstawowych celów, a zarazem wartość²⁸ realizowaną przez akty z zakresu prawa energetycznego stanowi zapewnienie konkurencji na rynku. Obowiązujące rozwiązania przewidują szereg mechanizmów zapewniających dostęp do infrastruktury, zakazujących dyskryminowanie pomiędzy przedsiębiorstwami czy wprowadzających konieczność rozdziału działalności. Jednocześnie zarówno w unijnym, jak i krajowym porządku prawnym podstawową dziedziną prawa realizującą cel ochrony konkurencji jest, jak sama nazwa wskazuje, prawo ochrony konkurencji. Znajduje ono zastosowanie niezależnie od sektora²⁹, państwa, z którego przedsiębiorstwo pochodzi, czy struktury właścicielskiej przedsiębiorstw. W sytuacji istnienia dwóch regulacji zmierzających do realizacji identycznej wartości powstaje naturalne pytanie o ich wzajemną relację, hierarchię ważności dziedzin czy też aktualność i adekwatność istniejących rozwiązań prawnych. Refleksja nad sposobem i potrzebą zastosowania prawa ochrony konkurencji w sektorze regulowanym, na przykładzie sektora energetycznego, stanowi podstawowy cel niniejszej pracy.

Tak szeroko określony cel badawczy może tworzyć pokusę do znalezienia prostych i jednoznacznych odpowiedzi o charakterze ogólnym. Można sobie wyobrazić próbę skonstatowania, że prawo ochrony konkurencji stanowiło dziedzinę pomocniczą w realizacji liberalizacji rynków energetycznych dokonywanej za pomocą regulacji sektorowych³⁰. Z pewnością analiza funkcji zastosowania prawa ochrony konkurencji w ujęciu historycznym jest niezbędna do prawidłowej realizacji celu niniejszej pracy. Jednak już pobieżna refleksja nad najnowszą praktyką decyzyjną organów do spraw ochrony konkurencji wskazuje, że ograniczenie roli prawa ochrony konkurencji do historycznego wsparcia osiągnięcia celu liberalizacji rynku nie wydaje się właściwe. Jakże obronić taką tezę w obliczu faktów, że w momencie wdrożenia najnowszych i obowiązujących do dzisiaj tzw. pakietów energetycznych oraz szczegółowych rozporządzeń przedsiębiorstwo takie jak Gazprom dopuszczało się m.in. praktyk polegających na uzależnianiu dostaw od otrzymania kontroli nad infrastrukturą³¹, BEH odmawiał dostępu do sieci³², natomiast umowy na dostawy skro-

²⁸ Zob. A. Szafrński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 179–191.

²⁹ Zob. M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 95.

³⁰ Zob. np. M. Albers, *The New EU Directives on Energy Liberalization*, s. 48.

³¹ Zob. streszczenie decyzji KE z 24.5.2018 r., C/2018/3106 final, sprawa AT.39816 – *Dostawy gazu na rynki wyższego szczebla w Europie Środkowo-Wschodniej* (Dz.Urz. UE C Nr 258, s. 6).

plonego gazu ziemnego do Europy mogły zawierać niedozwolone klauzule zakazujące dalszej odsprzedaży³³. Mogłaby pojawić się pokusa odpowiedzi, że do tego rodzaju spraw zastosowanie znajduje prawo ochrony konkurencji zawsze, bez względu na sektor, w którym praktyki występują. Taka teza, choć kusząca, napotyka pewne trudności. Przynajmniej część z praktyk, które były w niedalekiej przeszłości przedmiotem postępowania z zakresu prawa ochrony konkurencji odnosi się do sytuacji szczegółowo uregulowanych w szeroko rozumianym prawie energetycznym³⁴. Co więcej, analogiczne praktyki były już oceniane przez organy do spraw ochrony konkurencji w ramach procesu liberalizacji sektora energetycznego, a zatem zakaz ich stosowania powinien być znany podmiotom.

W obliczu powyższych ustaleń nasuwa się szereg zagadnień badawczych, które ukazują złożoność przedstawionego tematu. W pierwszej kolejności należy pochylić się nad aspektem historyczno-prawnym, aby zbadać funkcje pełnione przez prawo ochrony konkurencji w sektorze energetycznym. Istnieje więc konieczność zastanowienia się w szczególności nad wpływem prawa ochrony konkurencji na realizację celów regulacyjnych, a także pełnieniem innych funkcji, takich jak tworzenie w ramach decyzji indywidualnych powszechnie stosowanych zasad prowadzenia działalności w sektorze energetycznym. W świetle wciąż intensywnego zainteresowania ze strony organów do spraw ochrony konkurencji sektorem energetycznym odpowiedniej analizy wymaga zagadnienie wzajemnych relacji pomiędzy prawem ochrony konkurencji a zawartymi w regulacjach sektorowych instrumentami zapewniającymi konkurencję na rynku i wprowadzającymi zasady konkurowania. Celem badania jest odkrycie aktualnej roli zastosowania prawa ochrony konkurencji w świetle tak zaawansowanego stanu regulacji sektorowych. Ciekawość badawczą wzbudza szczególnie pytanie związane z tym, czy prawo ochrony konkurencji stanowi właściwe narzędzie osiągnięcia celów zakładanych w regulacjach sektorowych, a także czy tworzy ono „podręcznik postępowania” przeznaczony dla sektora energetycznego, o którym mówiła komisarz

³² Zob. streszczenie decyzji KE z 17.12.2018 r. C/2018/8806 final, sprawa AT.39849 – *BEH Gas* (Dz.Urz. UE C z 2019 r. Nr 121, s. 8).

³³ Zob. komunikat prasowy KE z 28.6.2018 r., Antitrust: Commission opens investigation into restrictions to the free flow of gas sold by Qatar Petroleum in Europe, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_18_4239 (dostęp z 2.4.2025 r.).

³⁴ Zob. decyzję KE C/2018/8806 final, sprawa AT.39849 – *BEH Gas*, pkt 454.

do spraw konkurencji *M. Vestager*³⁵. Jeśli odpowiedź na ostatnie pytanie jest twierdząca, istotne z punktu widzenia praktyki stosowania prawa jest odkrycie zasad określonych w tym „podręczniku”.

Mając na uwadze powyższe rozważania, w niniejszej pracy postawiono następujące pytania oraz tezy badawcze:

1. Jakie role odgrywało prawo ochrony konkurencji w liberalizacji sektora energetycznego?

Pytanie zmierza do określenia funkcji, które pełniły postępowania z zakresu prawa ochrony konkurencji w procesie liberalizacji sektora energetycznego.

2. Praktyka decyzyjna Komisji w zakresie stosowania prawa ochrony konkurencji doprowadziła do powstania szczegółowych zasad o charakterze *quasi*-regulacyjnym dotyczących działalności przedsiębiorstw energetycznych.

W świetle braku regulacji sektorowych lub niewystarczających rozwiązań regulacyjnych w ramach prawa ochrony konkurencji przyjmowano rozwiązania o charakterze *quasi*-regulacyjnym. Autor uznaje, że pełnienie przez prawo ochrony konkurencji takiej roli jest negatywne z punktu widzenia spójności systemu prawa. Teza zmierza także do odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte w ten sposób rozwiązania mają charakter stały czy tymczasowy.

3. Jaka jest i powinna być rola prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym po wprowadzeniu licznych regulacji sektorowych?

Prawo ochrony konkurencji znajduje zastosowanie nawet w sytuacjach, gdy do danych praktyk przedsiębiorstw odnoszą się akty poświęcane danym sektorom. Na podstawie analizy praktyki decyzyjnej Komisji należy zastanowić się, jaką funkcję pełni i powinno pełnić prawo ochrony konkurencji, mając na uwadze fakt, że wiele praktyk, wobec których Komisja miała zastrzeżenia co do ich zgodności z art. 101 lub 102 TFUE, obecnie objęte są regulacjami sektorowymi.

Uzasadnieniem dla takiego wyboru tez badawczych stanowi złożoność zagadnienia zastosowania prawa ochrony konkurencji w sektorze regulowanym. Wyciągnięcie prostych odpowiedzi, ograniczonych chociażby jedynie do stwierdzenia komplementarnej funkcji prawa ochrony konkurencji w od-

³⁵ Przemówienie komisarz *M. Vestager* z 24.5.2018 r. dot. decyzji KE uznającej za wiążące zobowiązania Gazprom mające na celu umożliwienie swobodnego przepływu gazu po konkurencyjnych cenach, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_18_3928 (dostęp z 24.2025 r.).

niesieniu do regulacji sektorowych³⁶, wydaje się niewystarczające, zwłaszcza w świetle wciąż aktualnych problemów związanych z prezentowanym zagadnieniem. Praca stanowi próbę określenia funkcji pełnionych przez prawo ochrony konkurencji w sektorach regulowanych. Zweryfikowanie prawdziwości postawionych tez badawczych ma umożliwić wyciągnięcie ogólnych wniosków, a także postulatów *de lege ferenda*.

Aby uniknąć wątpliwości, należy także wyjaśnić, że praca odnosi się do aktów prawnych wydawanych przez instytucje UE. Analizie zostały poddane praktyka decyzyjna Komisji oraz orzecznictwo Sądów UE. Wybór taki uzasadniony jest kluczową rolą działań podejmowanych na poziomie UE w procesie liberalizacji rynków energetycznych w państwach członkowskich. Działania Komisji na podstawie prawa ochrony konkurencji wyznaczają istotny punkt odniesienia dla krajowych organów do spraw ochrony konkurencji. Skala wyzwań w sektorze sprawiła, że kluczową rolę w jego przemianach odegrało prawo UE oraz postępowania prowadzone przez Komisję. Regulacje wprowadzane przez UE stanowiły kamienie milowe w rozwoju prawa energetycznego, a ich odzwierciedlenie znajdowało wyraz w prawie krajowym. Co więcej, Komisja w ramach postępowań z zakresu prawa ochrony konkurencji wyznaczała najważniejsze zasady funkcjonowania przedsiębiorstw, natomiast krajowe organy do spraw ochrony konkurencji w większości przypadków powielały praktyki Komisji w odniesieniu do działań mających miejsce w danym państwie członkowskim. Z uwagi na powyższe niniejsza praca odnosi się do prawa UE. Zawiera jednak odniesienia do krajowych praktyk decyzyjnych oraz aktów prawnych, w szczególności do doświadczeń polskiego porządku prawnego.

Poócz wyjaśnienia stawianych tez, warto też we wprowadzeniu uzasadnić dobór samego tematu. W ujęciu kolokwialnym uzasadnienie wyboru tematu pracy można sprowadzić do pytania „czemu ma służyć napisanie pracy o zastosowaniu prawa ochrony konkurencji UE w sektorze energetycznym”. Odpowiedź na tak zadane pytanie można sprowadzić do wskazania dwóch głównych celów niniejszej pracy.

Po pierwsze, niniejsza praca służy refleksji nad zagadnieniami teoretycznymi. Traktuje o wzajemnej relacji prawa ochrony konkurencji z jednej strony oraz sektora podlegającego poświęconym mu aktom prawnym (związanym z zasadami konkurowania) z drugiej. Odnosząc się do takiego stanowiska,

³⁶ Zob. M. Albers, *The New EU Directives on Energy Liberalization*, s. 51–52.

można wskazać, że istnieją już w polskim³⁷ i zagranicznym dorobku naukowym³⁸, a także judykaturze³⁹ rozważania na analogiczny temat. Z czego ma zatem wynikać potrzeba dokonania badań nad przedstawionym zagadnieniem? W pierwszej kolejności wynika ona z nowych wyzwań stawianych przez rozwój gospodarczy, a szczególnie zmian w samym sektorze energetycznym. Rzeczywistość gospodarcza stawia kolejne pytania o potrzebę regulowania sektorów oraz możliwości i sposób zastosowania prawa ochrony konkurencji. Dzięki badaniu praktyki decyzyjnej i orzeczniczej, a także jednoczesnemu porównaniu wpływu szczegółowych regulacji na konieczność wykorzystania prawa ochrony konkurencji możliwe jest wyciągnięcie konkluzji dotyczących obecnego stanu prawnego. Taki zakres przedmiotowy badań stwarza możliwość sprawdzenia, czy pewne częściowe tezy przedstawiane w trakcie procesu liberalizacji rynków energetycznych pozostają aktualne na dalszym, bardziej zaawansowanym etapie wprowadzenia zasad dotyczących konkurowania na danym rynku w ramach regulacji sektorowych. Holistyczna analiza zastosowania prawa ochrony konkurencji w danym sektorze pozwala na wyciągnięcie wniosków o charakterze ogólnym, mających zastosowanie na przyszłość w sektorze energetycznym, a nawet innych dynamicznie rozwijających się rynkach związanych z nowymi technologiami⁴⁰. Warto także spostrzec, że niniejsza praca zawiera rozważania odnoszące się do instytucjonalnych i proceduralnych ram stosowania prawa, w tym w szczególności do dostępnych w ramach odpowiednich dziedzin instrumentów w celu egzekwowania wykonania danych zasad postępowania. Rozważania tej natury mogą wykazać pewne tendencje w stosowaniu konkretnych rozwiązań, które mogą być brane pod uwagę zarówno przy stanowieniu prawa⁴¹, jak i ocenie zagrożeń regulacyjnych danych przed-

³⁷ Znakomita monografia M. Szydło (zob. *tenże*, Prawo konkurencji a regulacja sektorowa, Warszawa 2010, *passim*) traktuje ogólnie o relacji pomiędzy prawem ochrony konkurencji a regulacją sektorową. Nie odnosi się ona do konkretnego sektora, nie zawiera analizy orzecznictwa i praktyk decyzyjnych w kontekście tworzenia specjalnych zasad funkcjonowania przedsiębiorstwa w danym sektorze, a także nie porusza kwestii związanych z rolą prawa ochrony konkurencji w sytuacji wdrożenia zaawansowanych rozwiązań sektorowych. Zob. także C. Banasiński, Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji, Warszawa 2006, *passim*.

³⁸ Zob. m.in. C. Jones (red.), EU Energy Law Volume II – Competition Law and Energy Markets, Leuven 2019, *passim*.

³⁹ Zob. np. wyr. SN z 19.10.2006 r., III SK 15/06, ONSP 2007, Nr 21–22, poz. 337.

⁴⁰ Zob.: N. Petit, Big Tech and the Digital Economy. The Moligopoly Scenario, Oxford 2020, *passim*; M. Strucke, A. Ezrachi, Virtual Competition: The Promise and Perils of the Algorithm-Driven Economy, Cambridge 2019, *passim*.

⁴¹ Chociażby przy debacie dot. wprowadzenia nowego narzędzia mającego na celu wzmocnienie wdrażania konkurencji – zob. konsultacje publiczne KE z 3.7.–8.9.2020 r. dot. nowego na-

sięwzięć, związanych zarówno z sektorem energetycznym, jak i innymi sektorami regulowanymi.

Po drugie, refleksja nad zastosowaniem prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym niesie ze sobą istotną wartość z punktu widzenia praktyki stosowania prawa. Przedstawione rozważania zawierają zbiór, wynikających głównie z praktyki decyzyjnej organów do spraw ochrony konkurencji, zasad, których muszą przestrzegać przedsiębiorstwa energetyczne. Z uwagi na fakt, że zasady te należy zdekodować z licznych decyzji oraz wyroków, ich zaprezentowanie niesie ze sobą pewną wartość poznawczą. Jest ona tym bardziej istotna, że sektor energetyczny stoi przed znacznymi wyzwaniami związanymi z ambicjami klimatycznymi⁴². Zastosowanie prawa ochrony konkurencji w tym sektorze będzie miało miejsce niezależnie od rodzaju wykorzystywanego paliwa. Zamiana gazu ziemnego na wodór⁴³ lub biometan nie sprawi, że przedstawione w niniejszej pracy zasady staną się nieważne. Co więcej, niezależnie od wybranego sektora regulowanego, doniosły wymiar praktyczny mogą zawierać, poparte danymi statystycznymi, badania nad rodzajem wykorzystywanych decyzji z zakresu prawa ochrony konkurencji oraz przyjmowanych w ramach nich środków. Analiza przyjmowanych rozwiązań ma istotne znaczenie dla przedsiębiorstw niezależnie od sektora, w których działają, z uwagi na możliwość zastosowania analogicznych środków wobec danego podmiotu. Wnioski płynące z analizy mogą stanowić zarówno istotne punkty do uwzględnienia przez przedsiębiorstwa energetyczne w ich strategii wobec istniejących oraz potencjalnych postępowań, jak i być przyczynkiem do refleksji dla stosownych organów. Z tego względu systematyzacja wiedzy odnoszącej się do środków przyjmowanych w ramach postępowań z zakresu prawa ochrony konkurencji w odniesieniu do sektora energetycznego niesie wartość ogólną, pozwalającą na wyciągnięcie wniosków chociażby przez szereg podmiotów działających w sektorze energetycznym i innych sektorach regulowanych.

rządzą mającego na celu wzmocnienie wdrażania konkurencji, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool> (dostęp z 2.4.2025 r.).

⁴² Zob. komunikat KE do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11.12.2019 r., COM/2019/640 final, Europejski Zielony Ład, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM:2019:640:FIN> (dostęp z 2.4.2025 r.).

⁴³ Zob. komunikat KE do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 8.7.2020 r., COM/2020/301 final, Strategia wodorowa na rzecz neutralnej klimatycznie Europy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020DC0301> (dostęp z 2.4.2025 r.).

Podsumowując rozważania nt. wagi refleksji nad rolą prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym, można zaprezentować jeszcze osobistą opinię autora pracy. W jego ocenie fascynującym zagadnieniem jest wpływ szeroko pojmowanego prawa publicznego gospodarczego na zmianę rzeczywistości gospodarczej. Sektor energetyczny może stanowić przykład rzeczywistości gospodarczej, która przeszła w ostatnich latach swego rodzaju rewolucję. Zbadanie funkcji bardzo interesującej i prężnie rozwijającej się dziedziny prawa – prawa ochrony konkurencji, w przemianach sektorów regulowanych, w tym popełnionych błędów, w opinii autora, zapewnia możliwość stworzenia nieistniejącej obecnie w polskim dorobku prawnym pozycji traktującej o istotnych zagadnieniach teoretycznych, praktycznych, a także pozwala na wyciągnięcie wniosków co do możliwej roli tej dziedziny w dalszym kreowaniu zmian w sektorze energetycznym oraz innych sektorach gospodarki w przyszłości.

Kolejne rozdziały niniejszej pracy mają służyć realizacji opisanego powyżej zamierzenia. Pierwszy rozdział przedstawia historyczny rozwój prawa energetycznego, który pozwala umieścić omawiane w kolejnych rozdziałach postępowania z zakresu prawa ochrony konkurencji w odpowiedniej perspektywie czasowej rozwoju regulacji sektorowej. Opis historyczny został uzupełniony o przedstawienie najważniejszych rozwiązań, podstaw prawnych oraz wartości zarówno prawa energetycznego, jak i prawa ochrony konkurencji. Podstawowe rozwiązania regulacyjne dotyczące sektora energetycznego, a także rodzaje decyzji, które Komisja może wydać kończąc postępowania z zakresu prawa ochrony konkurencji, stanowią kluczowe instrumenty, których analiza jest niezbędna dla rozważań nt. zastosowania prawa ochrony konkurencji w omawianym sektorze, a zwłaszcza w procesie liberalizacji rynku. Drugi rozdział opisuje konkretne środki przyjmowane przez Komisję w ramach postępowań na podstawie prawa ochrony konkurencji związanych z sektorem energetycznym. Zostały one uporządkowane w taki sposób, aby spróbować określić ich najważniejszy cel, a w konsekwencji uchwycić funkcje, jakie prawo ochrony konkurencji odgrywało w liberalizacji sektora energetycznego. Analiza przedmiotowych środków pozwala na wyciągnięcie wniosków co do intencji Komisji względem sektora, osiągniętych ostatecznie efektów i ich wpływu na sytuację innych przedsiębiorstw, a nawet system prawny. Drugi rozdział należy czytać łącznie z trzecim, zawierającym analizę prawną występujących w sektorze energetycznym praktyk, które mogą być niezgodne z prawem ochrony konkurencji UE oraz sposobu ich oceny. Rozdziały te są względem siebie komplementarne. Traktując z jednej strony o sposobie oceny praktyk

przez Komisję, stosowanych teoriach szkód, stawianych zastrzeżeniach, z drugiej zaś o ostatecznie przyjmowanych środkach, pozwalają udzielić odpowiedzi na wiele zagadnień. W szczególności porównanie rozumowania Komisji zawartego w trzecim rozdziale z opisanymi w drugim rozdziale wynikami postępowań pozwala sprawdzić, czy w ramach prawa ochrony konkurencji stworzono wyjątkowe *quasi*-regulacyjne zasady mające zastosowanie do sektora energetycznego. Jeśli prawo ochrony konkurencji miało stanowić panaceum na niedostateczny lub niezadowolający poziom regulacji sektorowych wprowadzających konkurencję, naturalną zachętą jest tworzenie zasad w ramach przedmiotowych postępowań. Warto zweryfikować, czy zasady zostały rzeczywiście stworzone, jaki jest ich zakres, stopień aktualności oraz wpływ na pewność prawa i spójność systemu. Łączna lektura skutków postępowań z zakresu prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym oraz sposobu dojścia do tych rezultatów uzupełniona o przedstawioną w rozdziale pierwszym wiedzę nt. podstawowych regulacji sektorowych i instrumentów z zakresu prawa ochrony konkurencji pozwala także na wyciągnięcie wniosków co do obecnej oraz przyszłej roli prawa ochrony konkurencji w sektorze energetycznym.

Kończąc wprowadzenie, warto zaznaczyć, że początkowo przedmiotowa praca zmierzała wyłącznie do analizy zastosowania prawa ochrony konkurencji w jednym, wybranym sektorze – sektorze energetycznym. Jednak wraz z postępami badań, okazało się, że część z pojawiających się wniosków, a także stosownych rozważań może znaleźć zastosowanie także w stosunku do innych sektorów regulowanych, w tym dziedzin gospodarki, dla których dopiero tworzone są regulacje sektorowe, jak sektor cyfrowy. Dla nowych sektorów regulowanych istotne znaczenie mogą mieć zawarte w niniejszej pracy zagadnienia, a zwłaszcza wnioski dotyczące wykorzystania prawa ochrony konkurencji w liberalizacji sektora. Pomocne dla pozostałych sektorów regulowanych mogą zaś być wnioski i postulaty dotyczące roli prawa ochrony konkurencji w przypadku, gdy dana dziedzina gospodarki jest przedmiotem odpowiednio rozwiniętych regulacji sektorowych. Ogólne refleksje nt. odpowiednich podstaw prawnych, zagrożeń oraz właściwych, w ocenie autora, sposobów wykorzystania prawa ochrony konkurencji w sektorach regulowanych, w tym wnioski i postulaty na przyszłość, zostały przedstawione w ostatnim rozdziale pracy. Przewrócenie odpowiedniej liczby stron pozwoli na zapoznanie się z tymi właśnie ogólnymi wnioskami, jednak należy gorąco zachęcić do lektury całej pracy, w której autor stara się zarówno zaciekawić, jak i podejmuje próbę zrozumienia niezwykle ciekawego świata sektora energetycznego oraz prawa ochrony konkurencji UE.