

Europos Sąjungos reguliavimo politikos modelių taikymas atsinaujinančių išteklių energetikos srityje

Liudas Mažylis, Aistė Pikšrytė

Vytauto Didžiojo universitetas
S. Daukanto g. 28–203, LT-44246 Kaunas

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.12.1.4001>

Anotacija. *Plačiaja prasme reguliavimo politika yra tam tikra viešųjų politikų sistema. Viešoji politika šiuo atveju gali būti apibūdinama kaip tam tikras valstybių, viršvalstybinių institucijų ar jų pareigūnų veiksmų kursas, skirtas tam tikriems viešiesiems klausimams spręsti. Atsižvelgiant į tai, straipsnyje analizuojamas Europos Sąjungos (toliau – ES) reguliavimo politikos teorinis kontekstas bei praktinės implikacijos atsinaujinančių išteklių energetikos srityje. Ypatingas dėmesys skiriamas Direktyvos 2009/28/EB „Dėl skatinimo naudoti energiją iš atsinaujinančių išteklių“ atitiktikai reguliavimo politikos modeliams. Analizuojant Direktyvą siekiama iširti teisinio įpareigojimo bei valstybės narės veikimo laisvės, vykdam įpareigojimus, santykį. Teigiama, jog būtent šie kintamieji lemia atitiktį tam tikram reguliavimo politikos modeliui.*

Raktažodžiai: *europinė reguliavimo politika, ES reguliavimo politikos modeliai, ES energetikos politika, ES atsinaujinančių išteklių energetikos politika.*

Keywords: *European regulatory policy, EU regulatory policy models, EU energy policy, EU renewable energy policy.*

Įvadas

Europinė reguliavimo politika išlieka svarbi tyrimų sritis, kurioje pastaraisiais metais pasirodė svarbių darbų [3; 9; 16; 17]. Ją analizuojanti literatūra dažnai apima ne tik politikos, bet ir ekonomikos sritį: juk daugeliu atvejų siekiama paveikti tam tikras sferas, glaudžiai susietas su ekonominiu bei verslo sektoriais. Pagrindinės reguliavimo politikos sritys apima aplinkosaugą ir žemės naudojimą, darbo rinką, finansinių institucijų veiklą, transporto sektorių [17, p. 83–84]. Pasirodo ir darbų, skirtų energetikos politikai [4; 19], tačiau atsinaujinančių išteklių reguliavimo politika kaip tyrimo objektas yra naujas dalykas. Šioje srityje darbų aptinkama palyginti nedaug arba jie yra pernelyg paviršutiniški. Šiuo metu literatūroje, kurioje analizuojama energetinio reguliavimo problematika, dažnai apsiribojama vien reguliavimo politikos raidos bei institucijų analize, joje santykinai mažai dėmesio

skiriama teorinei energetinio reguliavimo analizei bei modeliavimui. Atsižvelgdami į tai autoriai siekia iširti energetinio reguliavimo priemonių atitiktą reguliavimo politikos modeliams bei sąsajoms su politikos praktika. Straipsnio tikslas – analizuojant atsinaujinančių išteklių energetikos direktyvos atvejį atskleisti ES reguliavimo politikos mechanizmus ir svarbiausius principus bei jų praktinį taikymą. Siekiant šio tikslo, straipsnyje formuluojami šie uždaviniai: išanalizuoti ES reguliavimo politikos sampratą; apžvelgti reguliavimo politikos raidą ES energetikos srityje; identifikuoti svarbiausius ES reguliavimo politikos modelius. Reguliavimo politikos modelių taikymą lemia dviejų esminių kintamųjų – teisinio įpareigojimo bei valstybių narių veikimo laisvės, vykdam įpareigojimus, santykis. Nustačius šį santykį remiantis Direktyva 2009/28/EB, siekiama pritaikyti konkretų reguliavimo politikos modelį atsinaujinančių išteklių energetikos sričiai.

Reguliavimo politikos samprata

Plačiąja prasme reguliavimo politika yra tam tikra viešųjų politikų sistema [3, p. 2]. Viešoji politika šiuo atveju gali būti apibūdinama kaip tam tikras valstybių, viršvalstybinių institucijų ar jų pareigūnų veiksmų kursas, nukreiptas į tam tikrų viešųjų klausimų sprendimą [3, p. 2]. Reguliavimo politika gali būti tam tikra priemonė, siekiant valstybės tikslų, ginant viešąjį interesą ir atstovaujant jam, kuriant gerovę tam tikruose sektoriuose, stiprinant pozicijas ir konkuruojant tarptautinėje sistemoje ir pan. [3, p. 3–4].

Reguliacinės valstybės koncepcija buvo pradėta plėtoti ir taikyti kaip tam tikra atsvara gerovės valstybės valdymo praktikai ir institucijoms [16, p. 148]. Ji orientuota į kompleksinius pokyčius, siekiant atskirti viešųjų paslaugų tiekėjus bei vartotojus, reguliavimo bei vykdymo veiklas ir steigti tam tikras reguliavimo sprendimus vykdančias institucijas, taikyti naujus reguliacinio pobūdžio mechanizmus, pakeisti tradicinius biurokratinio valdymo būdus [16, p. 148].

Dauguma mokslininkų dažnai akcentuoja būtent naujų reguliavimo institucijų, pvz., įvairių autonominių reguliavimo agentūrų, ir naujai pradėtų taikyti mechanizmų poveikį reguliavimo politikos rezultatams. Tačiau, norint susikurti išsamų vaizdą apie reguliavimo politiką, ne mažiau svarbu skirti dėmesį į *visą* reguliavimo politikos institucinę struktūrą.

Apibrėžiant reguliavimo politikos subjektus, būtina apžvelgti ne tik atskiras reguliuojančias institucijas, bet ir labai svarbu yra įvertinti visą institucinę struktūrą, apimančią institucijų tarpusavio ryšius. Šiam tikslui pravartu naudoti institucinės sandaros terminą, kuris apibrėžiamas kaip „formalių institucijų, tarpusavyje susijusių normų ir taisyklių bei bendrų interpretacinių struktūrų, formuojančių viešųjų sprendimų priėmimą tam tikroje reguliavimo sferoje, sistema“ [9, p. 298]. Pagrindinės reguliavimo politikos institucinės sandaros dimencijos atsispindi 1 lentelėje. Taip, pavyzdžiui institucijų įvairovės dimensija rodo reguliavimo politikos procese dalyvaujančių institucijų skaičių bei tipą ir apima daugybę įvairių reguliavimo sprendimus priimančių bei jiems įtaką darančių veikėjų: ministerijų, parlamentų, reguliavimo agentūrų, viršvalstybinių institucijų ir t. t. Institucijų fragmentacija šiuo

atveju rodo reguliavimo proceso dalyvių skaičių – kuo fragmentacija didesnė, tuo daugiau institucijų dalyvauja šiame procese [9, p. 301]. Nesant institucinei sandarai, reguliavimo sprendimus dažniausiai vykdo viena institucija.

1 lentelė. Reguliavimo politikos institucinės sandaros dimensijos ir jų kintamieji

Dimensija	Apibrėžimas	Galios pasiskirstymas	Institucinės sandaros nebuvimas
Institucijų įvairovė	Institucijų skaičius ir tipas	Fragmentacijos laipsnis (žemas ir aukštas)	Institucinis vientisumas
Atsakomybės pasiskirstymas tarp institucijų	Politikos sprendimų priėmimo delegavimas skirtingoms institucijoms	Koncentracijos laipsnis (žemas ir aukštas)	Sukoncentruota atsakomybė
Galios struktūra institucinėje sandaroje	Galimybė kontroliuoti galutinį sprendimų priėmimą	Centralizacijos laipsnis (žemas ir aukštas)	Hierarchinė galia

Šaltinis: [9, p. 300].

Atsakomybės pasiskirstymas tarp institucijų rodo, kaip atsakomybė už reguliavimo sprendimus yra paskirstyta įvairioms institucijoms. Neretai atsakomybė už reguliavimo sprendimus sutampa įvairiose institucijose. Taip pat teorijoje minima atveju, kai ši atsakomybė gali būti sutelkta vienoje institucijoje ir labai sukoncentruota, tačiau dažniausiai ši atsakomybė būna išskaidyta.

Nors iš pirmo žvilgsnio galios struktūros ir atsakomybės pasiskirstymo dimensijos yra tapačios, tačiau būtina jas griežtai skirti, nes esant atsakomybei ne visuomet galima kontroliuoti galutinio reguliavimo sprendimų priėmimo [9, p. 302]. Hierarchinė galios struktūra, kai valdžia telkiama tam tikroje centrinėje institucijoje, bendrai pripažįstama tradiciniu modeliu formuojant viešąją politiką, tačiau taikant naujas reguliavimo politikos priemones pastaruoju metu taip pat kyla valdžios delegavimo klausimų ir skiriama daugiau dėmesio mažiau hierarchinėms sistemoms [9, p. 302].

ES reguliavimo politikos raida energetikos srityje

ES institucijos jau kurį laiką plečia ir aktyviai propaguoja vieningos Europos rinkos (taip pat ir energijos rinkos) vystymo idėją ir reikalauja liberalizuoti atskirų rinkų sektorius, sutramdyti monopolizmą, skatina valstybes nares kurti nepriklausomus reguliavimo mechanizmus konkurencijai skatinti [16, p. 149]. Kita vertus, bendrą energetikos politiką plėtoti yra pakankamai sudėtinga dėl skirtingų valstybių narių interesų [15, p. 4]. Vykdydamos šią veiklą bei siekdamas efektyvių jos

rezultatų, ES institucijos ypatingą dėmesį skiria įvairiems teisiniams reguliavimo mechanizmomis bei hierarchinei reformų įgyvendinimo kontrolei [16, p. 149]. Tačiau šioje ES institucijų veikloje taip pat galima pastebėti tendenciją – valstybės narės laisvai gali įgyvendinti reguliacinius sprendimus [16, p. 149]. Vertinant ES energetikos sektoriaus politinio reguliavimo procesą, istoriškai galima išskirti tris svarbiausius etapus.

Pirmasis etapas, prasidėjęs 1989 m., kai žengti pirmieji žingsniai kuriant energetikos sektorių reguliuojančias institucijas, ir pasibaigęs 1997 m., kai prasidėjo neformalaus energetikos sektorių reguliuojančių valstybių (visų pirma, Italijos, Ispanijos ir Portugalijos) bei institucijų bendradarbiavimas, dažnai apibūdinamas kaip energetikos sektoriaus reguliavimo europinės dimensijos paieškų etapas [19, p. 3].

Antrojo etapo pradžia siejama su 1998 m., kai prasidėjo savanoriško bendradarbiavimo tarp valstybių, nevalstybinių veikėjų ir Europos Komisijos (toliau – EK) procesas. Šis etapas tęsėsi iki 2003 m., kai buvo sukurta brandesnė teisinė bazė, reguliuojanti vidinę energijos rinką, bei steigiamos naujos reguliavimo institucijos ir mechanizmai. Būtent šiuo laikotarpiu ES lygmeniu buvo institucionalizuotas reguliacinis bendradarbiavimas energetikos srityje [19, p. 3]. Svarbu akcentuoti, jog šio laikotarpio pabaigoje taip pat buvo pradėta aktyviai vystyti su energetikos sritimi nemažai bendro turinti aplinkosauginė ES politika – nustatyta prekybos emisijomis schema, skatinamas atsinaujinančių energijos išteklių naudojimas [4, p. 15].

Trečiasis etapas siejamas su ES plėtra ir daugiau valstybių narių (nuo 15 iki 25, o vėliau – ir iki 27 narių), su teisinės, energetikos sektorių reguliuojančios bazės plėtra ir yra apibūdinamas kaip konsolidacijos fazė [19, p. 3–4]. Pastarasis etapas taip pat yra glaudžiai susijęs su svarbiais ES reguliavimo politikos pokyčiais bei nauju požiūriu į reguliavimą, kuris turėjo lemiamos įtakos ES energetikos politikos raidai [19, p. 4]. EK ėmėsi iniciatyvos papildomai spręsti energijos pasiūlos saugumo klausimus viršnacionaliniu lygmeniu, posovietinės erdvės valstybių energetikos sektorių jungimo į bendrą europinę rinką klausimus ir t. t. [11, p. 146–147].

Dar 1997 m. dokumentu „Energija ateičiai: atsinaujinantys energijos ištekliai“ buvo įsipareigota pasiekti, kad iki 2010 m. 12 proc. bendros energijos ES mastu būtų pagaminta iš atsinaujinančių energijos išteklių [5, p. 9]. 2001 m. Direktyva „Energijos gamybos iš atsinaujinančių energijos išteklių skatinimas vidaus rinkoje“ valstybės narės, atsižvelgiant į bendrą 12 proc. rodiklį, paskatintos nusistatyti orientacinius kriterijus elektrai, pagamintai iš atsinaujinančių energijos išteklių [6, p. 35]. Naujausias reguliavimo atsinaujinančių išteklių energetikos srityje pavyzdys yra Direktyva 2009/28/EB „Dėl skatinimo naudoti energiją iš atsinaujinančių išteklių“, pretenduojanti ES paversti atsinaujinančių energijos išteklių rinkos lydere. Direktyva pirmą kartą pagaliau prisiimtas bendras įsipareigojimas iš atsinaujinančių energijos išteklių pasigaminti 20 proc. energijos, o kiekvienai šaliai narei taip pat numatyti atskiri nacionaliniai teisiškai įpareigojantys numatomos pagaminti energijos kiekiai [7]. Direktyva 2009/28/EB gali būti suvokiama kaip klasikinis ES reguliavimo politikos pavyzdys, kai viršnacionalinio lygmens politiniu sprendimu yra numatomi tam tikri įpareigojimai: valstybės narės gali laisvai veikti pasirinkdamos šiuo įsipareigojimų įgyvendinimo priemones.

ES reguliavimo politikos modeliai

Vertinant ES reguliavimo politiką, pakankamai svarbus veiksnys yra daugiapakopė reguliavimo procesų struktūra. Šiuo atveju svarbu įvertinti atsakomybės pasiskirstymą tarp įvairių lygių institucijų ir nevalstybinių veikėjų. Atsižvelgiant į kelių lygių reguliavimo politikos struktūrą, egzistuoja dvi reguliacinės intervencijos dimensijos: įpareigojimų laipsnis ir teisė veikti savo nuožiūra [10, p. 220]. ES reguliavimo politika gali skirtis savo įpareigojimo laipsniu, t. y. ES teisiniu įpareigojimu vykdyti tam tikrą politinį sprendimą bei galima intervencija esant neveikimui, ir veikimo laisvės suteikimo galimybėmis (veiksmų paskirstymu tarp sprendimą vykdančių veikėjų (nacionalinių valstybių ir nevalstybinių aktorių) ir priemonių, skirtų sprendimui įgyvendinti, pasirinkimu). Šių kintamųjų integravimas bei įvairios kombinacijos sudaro keturis reguliavimo politikos modelius, taikomus ES (2 lent.).

2 lentelė. ES reguliavimo politikos modeliai

	Aukštas sprendimą vykdančių veikėjų įsipareigojimų lygis	Žemas sprendimą vykdančių veikėjų įsipareigojimų lygis
Aukštas veikimo laisvės lygis	Naujos priemonės: ekonominės, komunikacinės. Tam tikras reguliavimas.	Atvirojo koordinavimo metodas
Žemas veikimo laisvės lygis	Reguliaciniai standartai: objekto, procedūriniai.	Savireguliacija

Šaltinis: [10, p. 220].

Objekto ir procedūriniai reguliaciniai standartai yra pagrindiniai ES reguliavimo politikos mechanizmai. Šie standartai dažniausiai apima privalomas detalizuotas taisykles (bent jau teoriškai), EK suteikiančias galimybę kontroliuoti įsipareigojimus ir vykdyti tam tikrus sprendimus nacionaliniu ir regioniniu lygmenimis [10, p. 220]. Supranacionaliniu lygmeniu šie standartai laikomi labiausiai hierarchiniais (iš viršaus į apačią „nuleistais“) reguliavimo mechanizmais [10, p. 220]. Visgi pastaruoju metu EK ir tam tikros valstybės narės pasisako už platesnio masto viešąjį dalyvavimą reguliuojant tokias sritis, kaip aplinkosauga [12, p. 401]. Svarbu akcentuoti, jog į šią sritį patenka ir atsinaujinančių išteklių energetika.

Vadinamosios naujos priemonės apima kombinuotus reguliavimo įrankius. Šių priemonių netiesioginis bendrumas yra jų paskirtis tam tikriems elgsenos pokyčiams pasiekti. Nors įpareigojimų lygis sprendimą vykdančioms veikėjams yra aukštas, jie gali laisvai veikti santykinai atviroje reguliavimo erdvėje, esant konkrečiam reguliavimui ar reaguojant į komunikacinius ir ekonominius reguliacinius sprendimus [10, p. 221]. Konkretaus *reguliavimo* sprendimų vykdytojais gali reguliavimo turinį pritaikyti vietinėms sąlygoms, o *ekonominės ir komunikacinės priemonės* taikomos siekiant tam tikrų problemų suvokimo pokyčių tarp socialinės ir ekonominės sferos

veikėjų [10, p. 221]. Vietoje hierarchijos, vykdam tam tikrą reguliavimo politikos sprendimą, šiuo atveju vyrauja dalyvavimo ir savanoriškos iniciatyvos tendencijos.

Pastaruoju metu reguliavimo politikos sferoje taip pat galima aptikti savireguliacijos tendencijų. Esant priemonėms, kurios išdėstytos antrajame lentelės stulpelyje, atsakomybė už reguliavimo veiksmus skiriama nebe ES lygmeniui, o nacionalinėms valstybėms ir privatiems veikėjams. Savireguliacijos modelis apibrėžiamas kaip atskirų industrijos segmentų bendradarbiavimas, kuriam vykstant kuriami tam tikri bendri standartai, o šių standartų neatitinkantys veikėjai pašalinami iš bendros sistemos [9, p. 8]. Be savireguliacijos, egzistuoja ir vadinamoji *koreguliacija*. Ryškios skirties tarp pastarųjų reguliavimo priemonių nėra, tačiau į koreguliaciją dažniau ir intensyviau įsitraukia įvairios valdžios institucijos [8, p. 8–9].

Atvirojo koordinavimo metodo modelio atveju nacionalinės reguliavimo sprendimų vykdymo priemonės formuluojamos ir pasirenkamos visiškai nepriklausomai. Šiuo atveju taip pat nebūna ir formalių sankcijų už sprendimų nevykdymą. Sprendimo vykdytojai turi galimybę pasirinkti tinkamiausius būdus iš plataus spektro veikimo strategijų. Pagrindiniai šio modelio principai yra susiję su geriausios praktikos taikymu ir neformaliu skatinimu bei stebėseną, atsisakant teisinių įpareigojimų ir griežtos kontrolės [10, p. 222].

3 lentelė. ES reguliavimo politikos modelių mechanizmai

	Reguliaciniai standartai	Nauji instrumentai	Savireguliacija	Atvirojo koordinavimo metodas
Įpareigojimo veikti lygis	++ Teisiškai įpareigojantys standartai	+ Tam tikras reguliavimas, procedūrinės taisyklės	+ „Menama“ hierarchija	+ Ataskaitos ir stebėseną
Įgyvendinimo skatinimas	0	++ Procedūrinių ir (arba) materialių galimybių pokyčiai	++ Privačių veikėjų įtaka reguliavimo standartams	+ Partnerių spaudimas
Bendradarbiavimas	0	0	+ Komunikacija privačiuose tinkluose	++ Geriausios praktikos taikymo modeliai
Valdymo mechanizmas	Hierarchija: įpareigojimas veikti	Viešasis delegavimas: subsidarumas	Privatus delegavimas	Radikalus subsidarumas: viešojo mokymo(si) arba patirties požiūris

Šaltinis: [10, p. 220].

Skirtingi reguliavimo modeliai sietini su skirtingais valdymo mechanizmais. Iš pradžių buvo remiamasi hierarchiniu modeliu, nesiekiant orientuotis į kognityvinius reguliavimo aspektus, keisti reguliuojamųjų požiūrio, elgsenos [10, p. 223]. Nauji valdymo modeliai nutolsta nuo hierarchinio modelio skirtingais laipsniais. Galimas

viešasis delegavimas (kai leidžiama pasirinkti administracinės procedūras) arba netgi atvirasis koordinavimas, kuriame taikomas radikalaus subsidiarumo principas. Duomenys apie ES reguliavimo politikos modelių mechanizmus atsižvelgiant į šių mechanizmų relevantiškumo lygį tam tikrame modelyje pateikiami 3 lentelėje; čia simboliu ++ žymimi tam tikrame modelyje dominuojantys arba ypač paplitę mechanizmai, + žymimi pakankamai paplitę mechanizmai, 0 – mažai paplitę ar nerelevantiški ar tam tikram modeliui nebūdingi mechanizmai.

Energetinio reguliavimo priemonių atitiktis reguliavimo politikos modeliams

Siekiant praktiškai pritaikyti vieno iš aukščiau aptartų reguliavimo politikos modelių, analizuojant direktyvą 2009/28/EB ypatingas dėmesys bus skiriamas šiame dokumente išdėstytiems teisiniams valstybių narių įpareigojimams bei priemonėms, skirtoms šiems įpareigojimams įgyvendinti. Šiuo atveju bus siekiama išanalizuoti teisinio įpareigojimo ir valstybių narių veikimo laisvės vykdant šiuos įpareigojimus laipsnius, nes būtent nuo šių kintamųjų priklauso, kad taikomas tam tikras reguliavimo politikos modelis.

Direktyva 2009/28/EB ES mastu buvo bendrai įsipareigojama iš atsinaujinančių išteklių pasigamti 20 proc. energijos iki 2020 m., o kiekviena valstybė narė taip pat turi atskirus nacionalinius energijos kiekius. Reikia pažymėti, kad bendras 20 proc. įsipareigojimas nėra teisiškai įpareigojantis, todėl EK numatė atskirus teisiškai įpareigojančius atsinaujinančios energijos kiekius kiekvienai šaliai narei (Lietuvai numatyti 23 proc.). Šiems tikslams pasiekti numatyti tarpiniai periodai. Oficialiai direktyva valstybės nares įgalioja atlikti 2 įpareigojimus: užtikrinti, kad įsipareigojimai būtų įvykdyti iki 2020 m. ir pristatyti tinkamiausias technines ir administracines priemones šiems įsipareigojimams įvykdyti bei išdėstyti jas nacionaliniuose atsinaujinančių išteklių energetikos veikslių planuose [7].

Pagrindinis direktyvos aspektas yra nacionalinių veikslių planų pateikimas EK (data – 2010 m. birželio 30 d.) [7]. Pagal direktyvą nacionaliniais veikslių planais valstybėms narėms nustatoma energijos iš atsinaujinančių išteklių kiekis kiekviename sektoriuje, priemonės šiems kiekiams pasiekti ir priemonės, kurių turi būti imtasi siekiant atitikti reikalavimus administracinėms procedūroms bei energetinėms sistemoms. Lietuvos nacionaliniame veikslių plane pateikiamas nacionalinės atsinaujinančių išteklių energetikos politikos apibendrinimas, tikėtinas energijos sunaudojimas iki 2020 m., atsinaujinančių išteklių energijos planiniai rodikliai ir trajektorijos bei priemonės šiems rodikliams pasiekti [14].

Pagrindiniai nacionalinių veikslių planų tikslai yra nacionalinių administracinių procedūrų gerinimas, infrastruktūros ir tinklų sujungimo projektų vystymas, nacionalinių veikslių planų kokybė ir pateikimas laiku [7]. Iki 2009 m. gruodžio pabaigos valstybės narės privalėjo pateikti informaciją apie atsinaujinančių išteklių energijos poreikį iki 2020 m. Įsipareigojimų tiksli kiekybinė išraiška, vykdymo tarpinių periodų nustatymas ir reikalavimas užtikrinti, kad įsipareigojimai bus

įvykdyti laiku, rodo, kad direktyva yra stipri teisiniu įpareigojimu. Be to, numatytos sankcijos už netinkamą nacionalinių veiksmų planų vykdymą.

Kita vertus, direktyvoje nėra numatomi konkretūs teisiųjų įpareigojimų vykdymo mechanizmai. Direktyvoje vartojamas „tinkamiausių priemonių“ terminas. Šiuo atveju įpareigojimų vykdymo priemonės gali skirtis prognozuojant skirtingą tam tikrų atsinaujinančių išteklių energijos kiekį bendruose valstybių narių energijos balansuose (taip pat ir numatant atsinaujinančių išteklių sunaudojimą atskiruose sektoriuose), pasirenkant skirtingas įsipareigojimų įgyvendinimo strategijas, vykdant skirtingo pobūdžio bei masto nacionalinius ir jungtinius projektus, įtvirtinant skirtingas atsinaujinančių išteklių energetikos paramos schemas ir pan.

Kad valstybės narės gali laisvai veikti, rodo įvairios paramos atsinaujinančių išteklių energetikai schemas. ES dažniausiai taikomos trys atsinaujinančių išteklių energetikos paramos schemas: fiksuotieji tarifai, žalieji sertifikatai bei konkursų ir aukcionų sistema, paskirstant kvotas atsinaujinančių išteklių energetikai [1, p. 9]. Fiksuotų supirkimo tarifų paramos schema naudojama daugelyje ES valstybių [1, p. 9]. Šiuo atveju valstybės įsipareigoja remti energiją, pagamintą iš atsinaujinančių išteklių, nustatydamos ilgalaikius tokios energijos supirkimo tarifus. Taria, kad tai optimaliausias atsinaujinančių išteklių energetikos skatinimo būdas: užtikrinami pastovūs pajamų srautai energijos gamintojams, galima prognozuoti projektų atsipirkimo laikotarpį, dėl to lengviau įtikinti kreditorius. Egzistuojant žaliųjų sertifikatų paramos schemai, valstybėje narėje veikiantys ūkio subjektai, norintys pirkti ar įsigyti tokius sertifikatus, privalo gamindami energiją iš atsinaujinančių išteklių.

Konkursų ir aukcionų sistemoje kvotos paskirstomos ir atsinaujinančių išteklių energija remiama skelbiant konkursus, kurių laimėtojams užtikrinamos kvotos bei nustatyto periodo energijos supirkimo tarifai. Verta paminėti, jog ši paramos schema (su tam tikrais pakeitimais) yra įtvirtinta naujajame Lietuvos Respublikos (toliau – LR) atsinaujinančių išteklių energetikos įstatyme. Pagal šį įstatymą aukcionai dėl fiksuoto tarifo organizuojami elektrinių prijungimo prie elektros tinklų regionuose atskirai kiekvienai gamintojų grupei Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nustatytais terminais [13, str. 20]. Ši nauja tvarka iš dalies keičia fiksuotųjų supirkimo tarifų sistemą.

Išanalizavus direktyvos 2009/28/EB teisiųjų įpareigojimų pobūdį bei veikimo laisvės, siekiant šių įsipareigojimų įgyvendinimo, laipsnį, galima teigti, jog direktyva yra aukšto įpareigojimo laipsnio, numato tam tikras sankcijas už įpareigojimų nevykdymą, tačiau suteikia valstybėms narėms veikti laisvai, vykdant direktyvoje numatytus įpareigojimus. Taigi direktyva 2009/28/EB remiasi *reguliavimo politikos modeliu, kurio esmę geriausiai apibrėžia naujų reguliavimo priemonių taikymas*. Nors direktyvos įpareigojimų lygis valstybėms narėms yra aukštas, jos gali laisvai veikti santykinai atviroje reguliavimo erdvėje. Šiuo atveju vyksta tik konkretus reguliavimas, kuris apibrėžiamas EK išdėstytais reikalavimais nacionaliniams veiksmų planams: energijos sunaudojimo prognozėmis atskiriems sektoriams, nacionaliniais įsipareigojimais kiekvienam sektoriui, energijos, pagamintos iš atsinaujinančių išteklių, dalimi kiekviename sektoriuje ir t. t.

Naujų priemonių reguliavimo politikos modeliui būdingas viešojo delegavimo valdymo mechanizmas taikant subsidiarumo principą. Šiuo atveju „tinkamiausias priemonės“ įgyvendinamos ne tik nacionalinių valstybių vyriausybių, tačiau ir žemesnio lygio nevalstybinių veikėjų ar naudojant jungtinius tarpvalstybinius projektus. Svarbų vaidmenį taip pat gali atlikti ir valstybinės įmonės, ir įvairūs privatūs energetikos rinkos dalyviai, ir visuomenė (ypač švietimo bei informacijos sklaidos prasme).

Kaip jau minėta anksčiau, naujos priemonės reguliavimo politikoje apima ekonominius, komunikacinius ir tam tikro reguliavimo priemones. *Tam tikro reguliavimo* atveju sprendimų vykdytojai gali reguliavimo turinį pritaikyti vietinėms sąlygoms. Įgyvendinant direktyvą 2009/28/EB, naudojamos tam tikro reguliavimo priemonės, nes valstybės narės gali pasirinkti „tinkamiausias priemones“ įsipareigojimams pasiekti, atsižvelgdamos į šių priemonių ekonominį efektyvumą bei tinkamumą vietinėmis sąlygomis.

Atsinaujančių išteklių energetikai Lietuvoje taip pat skiriama nemažos visuomenės dalies paramos [2]. Tačiau Lietuvos valstybės pozicija dažnai šiuo klausimu būna deklaratyvi. 2011 m. po ilgų diskusijų priimtas LR atsinaujančių išteklių energetikos įstatymas, Energetikos ministerijoje įkurtas Atsinaujančių energijos išteklių skyrius, vykdytas administracinių procedūrų supaprastinimo procesas (labai mažo galimumo elektrinių statybai) ir pan. Tačiau atsinaujančių išteklių energetikos plėtrą Lietuvoje ir toliau stabdo nepalankių paramos schemų diegimas bei nuolatinis eksperimentavimas nustatant paramą ir tarifus. Kaip jau buvo minėta, fiksuotųjų supirkimo tarifų schema, taikoma daugelyje ES šalių ir pripažįstama atsinaujančių išteklių energetikos plėtrai palankiausia paramos schema [1, p. 9]. Tačiau ji LR atsinaujančių išteklių energetikos įstatyme buvo pakeista aukcionų dėl fiksuotojo tarifo paramos schema [13], kuri daugeliui investuotojų į Lietuvos atsinaujančių išteklių energetikos sektorių nėra finansiškai patraukli. Kita vertus, atsinaujančių išteklių energetikos plėtra Lietuvoje vyksta nepakankamai sklandžiai būtent dėl visuomenėje sklandančių mitų apie elektros kainą galutiniams vartotojams. Neretai patys valstybės institucijų, vyriausybės atstovai atsinaujančių išteklių energetiką įvardija kaip vieną iš brangiausių energetikos rūšių. Tačiau šiuo atveju remiamasi tik fizinių (materialiųjų) energijos gamybos kaštų apskaičiavimais, neįtraukiant šių svarbių aplinkosauginę bei socialinę naudą teikiančių nematerialiųjų parametru: oro taršos, iškastinio kuro importo mažinimo, energijos rinkos diversifikavimo, naujų darbo vietų kūrimo ir pan. Svarbu paminėti ir tai, jog šiuo metu supirkimo tarifas iš vėjo ir vandens pagaminamai elektros energijai yra mažesnis, negu gaunamos energijos iš Rusijos [18].

Nepaisant deklaruojamos valstybės paramos, atsinaujanti energetika patiria daug administracinių kliūčių, prailginančių jos diegimo procesą. Viena tokių kliūčių yra komplikotos žemės paskirties keitimo procedūros. Nors nei LR žemės įstatyme, nei LR teritorijų planavimo įstatyme nereikia ūkinės paskirties žemės keisti į komercinę, praktika rodo, jog investuotojai, norintys statyti naujas vėjo jėgaines, privalo atlikti šias daug laiko ir pastangų reikalaujančias procedūras. Pastarasis teisinio pagrindo neturintis savivaldybių keliamas reikalavimas pagrįstai gali būti suvokiamas kaip biurokratinė kliūtis atsinaujančių išteklių energetikos plėtrai.

Nepaisant to, jog ES lygmeniu iš valstybių narių reikalaujama aiškiai apibrėžti ir koordinuoti administracines procedūras visais lygmenimis, objektyviai ir skaidriai taikyti šias procedūras ir suinteresuotiems investuotojams bei visuomenei informaciją pateikti laiku [7], šiuo metu progresas, siekiant panaikinti neskaidrias procedūras ir biurokratinės kliūtis atsinaujinančių išteklių energetikos plėtrai Lietuvoje, yra beveik nepastebimas. Taip pat teigiama, jog atsinaujinančios energijos plėtrai Lietuvoje trūksta aiškios ir į ateitį orientuotos nacionalinio lygmens strategijos bei teisės aktų, reglamentuojančių atskiras atsinaujinančių išteklių rūšis. Tokią situaciją daugiausia lemia vyriausybės kaita bei jų požiūris į atominės elektrinės statybų planus Lietuvoje. Todėl šiuo metu atsinaujinančių išteklių energetikos reguliavimo perspektyvos lieka neaiškios.

Išvados

1. ES energetinio reguliavimo politika vystėsi palaipsniui: nuo reguliavimo institucijų kūrimo ir neformalaus valstybių bendradarbiavimo iki energijos rinkos liberalizavimo tendencijų, ambicingų energijos efektyvumo didinimo ir energijos sektoriaus diversifikavimo tikslų. ES reguliavimo politika gali skirtis savo įpareigojimo laipsniu, t. y. ES teisiniu įpareigojimu vykdyti tam tikrą politinį sprendimą bei galima intervencija esant neveikimui, ir veikimo laisvės suteikimo galimybėmis valstybėms narėms. Šių kintamųjų susijungimas ir įvairios kombinacijos sudaro reguliavimo politikos modelius, taikomus ES.

2. Siekiant praktiškai pagrįsti ES reguliavimo politikos modelių taikymą, straipsnyje buvo detalai analizuojama direktyva 2009/28/EB „Dėl skatinimo naudoti energiją iš atsinaujinančių išteklių“ kaip vienas iš reguliavimo politikos modelių pavyzdžių. Išanalizavus šios direktyvos teisinių įpareigojimų pobūdį bei valstybių narių veikimo laisvės laipsnį, galima teigti, jog direktyva yra aukšto įpareigojimo laipsnio, numatydama tam tikras sankcijas už šių įpareigojimų nevykdymą bei kartu suteikdama plačias veikimo laisvės galimybes, valstybėms narėms vykdant direktyvoje numatytus įpareigojimus. Šie kintamieji suponuoja, jog direktyva 2009/28/EB remiasi *reguliavimo politikos modeliu, kurio esmę geriausiai apibrėžia naujų reguliavimo priemonių taikymas*. Nors direktyvos įpareigojimų lygis valstybėms narėms yra aukštas, jos gali laisvai veikti santykinai atviroje reguliavimo erdvėje.

3. Praktika rodo, jog Lietuvos atsinaujinančių išteklių energetikos politikos padėtis yra tokia, jog trūksta valstybės paramos, o plėtros tikslai, išdėstyti strateginiuose dokumentuose bei veiksmų planuose, neatspindi realių veiksmų ir lieka tik deklaracijomis. Europinio reguliavimo uždaviniai nėra įgyvendinami. Esant politinėms ir administracinėms kliūtims atsinaujinančių išteklių energetikos plėtrai Lietuvoje, keliamas diskusinis klausimas: Ar ES taikomos naujosios reguliavimo priemonės, pvz., reguliavimas energetikos sektoriuje, yra pakankamai efektyvios.

Literatūra

1. Canton J., Johannesson Linden A. European Economy. Economic Papers. Support Schemes for Renewable Electricity in the EU. *Brussels: Economic and Financial Affairs*, 2010.
2. Černiauskas Š. Apklausa: daugiau nei trečdalis gyventojų mano, kad šilumą ir elektrą atpigintų politinis nuolaidžiavimas Rusijai. Delfi.lt, 2012. Prieiga internete: <http://www.delfi.lt/archive/apklausa-daugiau-nei-trecdalis-gyventoju-mano-kad-siluma-ir-elektra-atpigintu-politinis-nuolaidziavimas-rusijai.d?id=59431531> [2012-02-11].
3. Eisner, M. A., Worsham, J., Ringquist, E. J. *Contemporary Regulatory Policy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.
4. Energy Regulators Regional Association: Kardejak P., Pato Z., Szolnoki P. (eds.). *Textbook developed for the INOGATE Programme: Capacity Building for Sustainable Energy Regulation in Eastern Europe and Central Asia*. ERA. 2011.
5. European Commission White Paper for a Community Strategy and Action Plan COM(97)599 „*Energy for the Future: Renewable Sources of Energy*“.
6. European Parliament and the Council Directive 2001/77/EC „*On the Promotion of Electricity Produced from Renewable Energy Sources in the Internal Electricity Market*“. Official Journal of the European Communities, 27-10-2001, 33–40.
7. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2009/28/EB *Dėl skatinimo naudoti atsinaujinančių išteklių energiją*. Prieiga internete: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:01:LT:HTML> [2012 02 11].
8. Health and Consumer Protection Directorate-General. *Self-Regulation in the EU Advertising Sector: a Report of some discussion among Interested parties*. 2006.
9. Jordana, J., Sancho, D. Regulatory Designs, Institutional Constellations and the Study of Regulatory State. Kn.: Jordana J., Levi-Faur D. (ed.). *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2004, 296–318.
10. Knill, C., Lenschow, A. Modes of Regulation in the Governance of the European Union: towards a comprehensive Evaluation. Kn.: Jordana J., Levi-Faur D. (eds.). *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2004, 218–234.
11. Kusku, E. Enforceability of a Common energy Supply Security Policy in the EU: an Intergovernmentalist Assessment. *Caucasian Review of International Affairs*, 2010, T 4 Nr. 2, 145–158.
12. Lofstedt, R. E., Vogel, D. The Changing Character of Regulation: A Comparison Of Europe and the United States. *Risk Analysis*, 2001, T. 21, Nr. 3, 399–406.
13. LR Atsinaujinančių išteklių energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 62-2936.
14. Nacionalinis atsinaujinančių išteklių energijos veikslių planas. http://www.ena.lt/pdfai/Veiksniu_planas.pdf [2012-02-11].
15. Piet, R. European Energy Security: from Economic Regulation to Global Diplomatic Strategy. *European Union Miami Analysis, Special Series*, 2008, T. 5, Nr. 8, 3–15.
16. Scott, C. Regulation in the Age of Governance: the Rise of the post-Regulatory State. Kn.: Jordana J., Levi-Faur, D. (eds.). *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2004, 145–172.
17. Tannewald, R. State Regulatory Policy and Economic Development. *New England Economic Review*, 1997, 83–99.

18. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija. Viešuosius interesus elektros energetikos sektoriuje atitinkančios paslaugos. Prieiga internete: <http://www.regula.lt/lt/elektra/viap/> [2012-02-11].
19. Vasconelos, J. Energy Regulation in Europe: Regulatory Policies and Politics of Regulation. *European Review of Energy Markets*, 2009, T. 3, Nr. 3, 1–12.

Liudas Mažylis, Aistė Pikšrytė

EU Regulatory Policy Models' Application in the Renewable Energy Sector

Abstract

The aim of this article is to deepen knowledge on the topics of the European Union (EU) regulatory policy of the renewable energy sector as well as the theoretical context and the practical implementation of the renewable energy policy. In order to justify the implementation of the EU regulatory policy, the Directive “On The Promotion Of The Use Of Energy From Renewable Sources” 2009/28/EC was analyzed in this article as one of the examples of the EU regulatory policy. A special attention in the analysis of the Directive was given for the legal obligations for the Member States as well the means and ways to implement these obligations. The legal obligations and the discretion, i.e., the action of freedom, of the Member States were analyzed in the article, as these variables are the main determinants of a particular policy model which should be chosen to apply in the form of a piece of legislation. The main goal of the article is to analyze the mechanisms of the EU regulatory policy and its basic principles as well as its practical implementation. In order to implement this goal, the following tasks were raised: to analyze the theoretical context of the EU regulatory policy; to review the development of the EU energy regulatory policy; to highlight the most important theoretical/conceptual models of the EU regulatory policy; to justify and to substantiate the practical use of the EU regulatory policy models, by analyzing the Directive 2009/28/EC “On The Promotion Of The Use Of Energy From Renewable Sources”; to analyze the case of Lithuania. The analysis of the Member States' legal obligations as well as the degree of their discretion (freedom of action), showed that the Directive have a high degree of obligation and even provides certain sanctions for failure to comply with these obligations, however it gives broad opportunities for the freedom of action to the Member States to implement their obligations under the Directive. These variables imply that the Directive 2009/28/EC is based on the so-called new instruments regulatory policy model. As practice shows, Lithuanian renewable energy development lacks the state support as renewable energy development goals are declarative and do not reflect any real efforts of the government. This situation demonstrates that the EU regulation within the energy framework is not sufficient for Lithuania.

Liudas Mažylis – Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius.

E. paštas: l.mazylis@pmdf.vdu.lt

Aistė Pikšrytė – Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Viešojo administravimo katedros doktorantė.

E. paštas: a.piksryte@pmdf.vdu.lt

Liudas Mažylis, Professor at Vytautas Magnus University, Faculty of Political Science and Diplomacy, Department of Public Administration.

E-mail: l.mazylis@pmdf.vdu.lt

Aistė Pikšrytė, PhD Candidate at Vytautas Magnus University, Faculty of Political Science and Diplomacy, Department of Public Administration.

E-mail: a.piksryte@pmdf.vdu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2013 m. kovo mėn.