

Transformacja energetyczna w Meksyku

Energy transformation in Mexico

Przypadek Meksyku, a zwłaszcza wdrożenie nowych instytucji w sektorze regulacji energetyki, to bardzo nowoczesne, głębokie zmiany w sferze publicznej. Ustanowiono nowe prawo, jak *Ustawa o transformacji energetycznej*, której celem jest uregulowanie zrównoważonego wykorzystania energii oraz zobowiązań dotyczących czystych energii i ograniczenia emisji zanieczyszczeń z przemysłu elektrycznego, przy zachowaniu konkurencyjności sektorów produkcyjnych. Kontrola krajowego systemu elektroenergetycznego i publicznej usługi dystrybucji energii elektrycznej pozostaje wyłączną działalnością państwa. Utworzono nowe organy posiadające autonomię prawną: Krajową Komisję ds. Węglowodorów (*Comisión Nacional de Hidrocarburos*) i Komisję Regulacji Energetyki (*Comisión Reguladora de Energía*). W nowych ramach prawnych zmieniono prawo energetyczne umów, w których uczestniczą różne instytucje rządowe. W artykule omówiono szczegóły wprowadzonych zmian.

Słowa kluczowe: Meksyk, transformacja energetyczna, sektor regulacji energetyki, kontrola krajowego systemu elektroenergetycznego

In case of Mexico, we are dealing with very modern and deep changes in the public sphere like implementation of new institutions in the sector of energy regulation. New legislation was passed like *Energy Transformation Act* which aim is the regulation of sustainable use of energy and of obligations concerning clean energies and reduction of pollutants emission from electric industry while maintaining competitiveness of production sectors. The control of the national power system and the public electric energy distribution service remains as the exclusive domain of the state. There have been created new legacy bodies having legal autonomy: National Commission for Hydrocarbons (*Comisión Nacional de Hidrocarburos*) and Commission for Energy Regulation (*Comisión Reguladora de Energía*). On the basis of the new legal framework there were conducted changes in the energy law of contracts in which take part various government institutions. Discussed are the details of introduced changes.

Keywords: Mexico, energy transformation, energy regulation sector, national power system control

Transformacje energetyczne w różnych krajach następują w wyniku wdrożenia Porozumienia Paryskiego i Agendy 2030. W ostatnich latach w Meksyku nastąpiły głębokie zmiany prawne ukierunkowane na wdrożenie pakietów transformacyjnych. Jakie wyzwania stoją przed transformacją energetyczną dla Meksyku i jaki przykład płynie stąd dla Polski?

Nowe instytucje

Nowe instytucje kształtują krajobraz polityczny i społeczny kraju, zmieniając wzorce polityczne i kulturowe. Instytucje regulacyjne odgrywają szczególną rolę – stosując terminologię z ekonomii behawioralnej – mają bowiem właściwości instytucji typu „nudge”, która przyczynia się do zmian (Thaler i Sunstein, 2008). Przypadek Meksyku, a zwłaszcza wdrożenie nowych instytucji w sektorze regulacji energetyki, to bardzo nowoczesne, głębokie zmiany w sferze publicznej. Według raportu OECD (2017: 73):

„Aby odnieść sukces, organy regulacyjne muszą być stale czujne, informowane na bieżąco o danych, sprawdzając trendy sektorowe i oceniając wpływ swoich decyzji. Wydajność organów regulacyjnych zależy również w dużej mierze od ich wewnętrzznego zarządzania (ich struktur organizacyjnych, zachowania, rozliczalności, procesów biznesowych, wewnętrznej operacyjności i zarządzania wydajnością) oraz zewnętrznego zarządzania (role, relacje i podział uprawnień i obowiązków z innymi zainteresowanymi stronami rządowymi i pozarządowymi)”.

W Meksyku wprowadzono nowe przepisy dotyczące paradygmatu transformacji energetycznej począwszy od 2013 r.

W tym kontekście art. 25, 27 i 28 Konstytucji zostały zmienione. Ponadto ustanowiono nowe prawo, takie jak *Ustawa o transformacji energetycznej*. Zgodnie z jej art. 1: „Celem tej ustawy jest uregulowanie zrównoważonego wykorzystania energii, a także zobowiązań dotyczących czystych energii i ograniczenia emisji zanieczyszczeń z przemysłu elektrycznego, przy zachowaniu konkurencyjności sektorów produkcyjnych” (LTE, art. 1).

Zmiany w Konstytucji

Nowe ramy prawne opracowano po nowelizacji Konstytucji w 2013 r. Zgodnie z art. 25, dodano nowy, czwarty akapit:

Sektor publiczny odpowiada wyłącznie za obszary strategiczne ustanowione w artykule 28 ustęp czwarty Konstytucji. Rząd federalny zachowuje przez cały czas własność i kontrolę nad utworzonymi agencjami i publicznymi przedsiębiorstwami produkcyjnymi. W przypadku planowania i kontroli krajowego systemu elektroenergetycznego, publicznych systemów przesyłu i dystrybucji energii, a także eksploracji i eksploatacji ropy naftowej i innych węglowodorów, Naród jest uprawniony do prowadzenia tych działań zgodnie z ustępami szóstym i siódmym art. 27 niniejszej Konstytucji. W wyżej wymienionych przypadkach ustawa ustanawia zasady dotyczące administracji, organizacji, funkcjonowania, zamówień publicznych i innych aktów prawnych, które mają być wykonywane przez przedsiębiorstwa państwowe, a także system wynagrodzeń dla pracowników, w celu zagwarantowania jego wydajności, skuteczności, uczciwości, wydajności, przejrzystości i odpowiedzialności zgodnie z najlepszymi praktykami; ustawa określa również inne czynności, które mogą prowadzić.

Utworzono nową kategorię przedsiębiorstwa – „publiczne przedsiębiorstwa produkcyjne”. Do nich zalicza się dwa: *Petróleos Mexicanos (Pemex)* oraz Federalna Komisja Energii Elektrycznej. W odniesieniu do przemysłu elektroenergetycznego państwo sprawuje kontrolę nad krajowym systemem elektroenergetycznym oraz usługami publicznymi w zakresie przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej. W przypadku ropy naftowej i węglowodorów poszukiwania i wydobywanie będą prowadzone poprzez zawieranie umów między państwem a przedsiębiorstwami produkcyjnymi, zarówno z osobami fizycznymi jak i państwem.

Następnie w art. 25 w szóstym akapicie wprowadzono termin „zrównoważony rozwój”:

Przedsiębiorstwa z sektora społecznego i prywatnego będą wspierane zgodnie z kryteriami równości społecznej, wydajności i zrównoważonego rozwoju, z zastrzeżeniem interesu publicznego i wykorzystania zasobów produkcyjnych dla dobra ogólnego, z zachowaniem ich i środowiska.

Konstytucja promuje i chroni działalność gospodarczą prowadzoną przez podmioty prywatne, a także stwarza warunki niezbędne do wspierania wzrostu sektora prywatnego prowadzącego do korzyści dla rozwoju gospodarczego kraju, promowania konkurencyjności i wdrażania krajowej polityki ukierunkowanej na zrównoważony rozwój przemysłowy, która obejmuje: elementy sektorowe i regionalne, zgodnie z warunkami określonymi w Konstytucji.

Kontrola krajowego systemu elektroenergetycznego i publicznej usługi dystrybucji energii elektrycznej pozostaje wyłączną działalnością państwa. Jednak poza tymi czynnościami osoby fizyczne mogą uczestniczyć w umowach zawartych z instytucjami państwowymi zgodnie z przepisami prawa. Ustawodawca zostawia tu furtkę dla działalności podmiotów prywatnych. Zgodnie z Art. 27:

Naród będzie zajmował się wyłącznie planowaniem i kontrolą nad krajowym systemem elektrycznym oraz nad narzędziami do przesyłu i dystrybucji energii. Nie udziela się koncesji na te działania, niezależnie od uprawnień państwa do zawierania umów z podmiotami prywatnymi zgodnie z przepisami prawa, które określają sposoby, w jakich podmioty prywatne mogą uczestniczyć we wszystkich innych działaniach związanych z energetyką elektryczną.

Art. 27 odnosi się do starego hiszpańskiego prawa gwarantującego królowi prawo do wszystkich nieruchomości pod powierzchnią. Zgodnie z art. 27 akapit siódmy:

W przypadku ropy naftowej i stałych, płynnych lub gazowych węglowodorów znajdujących się pod powierzchnią, własność Narodu będzie niezbywalna i nie będą udzielane żadne ustępstwa. Aby uzyskać dochód dla państwa i przyczynić się do długoterminowego rozwoju Narodu, państwo będzie poszukiwać i eksploatować ropę i inne węglowodory poprzez przekazanie ich do produktywnych przedsiębiorstw państwowych lub poprzez umowy z nimi zawarte lub prywatne strony, zgodnie z prawem wykonawczym. Aby zrealizować cel wspomnianych przydziałów i umów, produktywnie przedsiębiorstwa państwowe mogą zawierać umowy z podmiotami

prywatnymi. W każdym razie węglowodory podziemne pozostaną własnością Narodu i będzie to wyrażone w przydziale (*asignaciones*) i umowach.

Można zauważyć, że ropa naftowa oraz węglowodory stałe, płynne lub gazowe są własnością Narodu tylko wtedy, gdy znajdują się pod ziemią, z czego wynioskowano, że po usunięciu ich z miejsca pochodzenia i wydobywaniu na podstawie umów zawartych przez państwo z przedsiębiorstwami prywatnymi lub z firmą *Pemex*, produkty te mogą być własnością osób prywatnych.

Zgodnie z art. 28 Konstytucji, planowanie i kontrola krajowego systemu elektroenergetycznego oraz publicznych systemów przesyłu i dystrybucji energii; eksploracja i eksploatacja ropy naftowej i innych węglowodorów, zgodnie z ustępami szóstym i siódmym art. 27 Konstytucji, a także wszelkie inne działania będą wyraźnie określone przez ustawy wydane przez Kongres.

Sekcja normatywna wskazuje, że rola państwa w strategicznym obszarze ropy naftowej i innych węglowodorów, a także podstawowych produktów petrochemicznych nie została zmopolizowana. Zapewniono prowadzenie strategicznych działań państwa za sprawą publicznych przedsiębiorstw produkcyjnych, które nie stanowią monopolu, planowania i kontroli krajowego systemu elektrycznego, a także publicznej usługi przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej oraz eksploracji i wydobywania ropy naftowej i innych węglowodorów.

Wreszcie zgodnie z art. 28 ust. 6 zostaje utworzony fundusz powierniczy – Meksykański Fundusz Ropy Naftowej na rzecz Stabilizacji i Rozwoju, którego powiernikiem będzie bank centralny, składający się z dochodów pochodzących z zawartych zleceń i umów:

Państwo będzie mieć zaufanie publiczne do Meksykańskiego Funduszu Ropy Naftowej na rzecz Stabilizacji i Rozwoju, którego agentem powierniczym będzie Bank Centralny, którego zadaniem będzie, zgodnie z przepisami ustawowymi, otrzymywanie, zarządzanie i dystrybucja dochodów – z wyłączeniem podatków – pochodzących z przydziałów i umów, o których mowa w ustępie 7 artykułu 27 Konstytucji.

Utworzono ponadto nowe organy posiadające autonomię prawną: Krajową Komisję ds. Węglowodorów (*Comisión Nacional de Hidrocarburos*) i Komisję Regulacji Energetyki (*Comisión Reguladora de Energía*), na podstawie art. 28:

Władza wykonawcza będzie koordynowała agencje regulacyjne dla sektora energetycznego, tj. Krajową Komisję Węglowodorów i Komisję Regulacji Energetyki, zgodnie z warunkami określonymi w ustawie.

Krajowa Komisja Węglowodorów (CNH)

Organ ten zależny od federalnej władzy wykonawczej, ma osobowość prawną, autonomię techniczną i budżetową. Został utworzony 28 listopada 2008 r. Najwyższą władzę sprawuje Komisja, składająca się z siedmiu komisarzy, których listy kandydatów są proponowane przez Prezydenta Republiki. Są mianowani przez Senat Republiki.

Rundy licytacyjne

Rundy	Wody płytkie	Wody głębokie	Na powierzchni
0	Pemex otrzymał 83% rezerw, o które występował		
1	CNH-R01-L01/2014 and CNH-R01-L02/2015	CNH-R01-L04/2015	CNH-R01-L03/2015
2	NH-R02-L01/2016	CNH-R02-L04/2017	CNH-R02-L03/2016 and CNH-R02-L02/2016
3	CNH-R03-L01/2017		CNH-R03-L02/2018 and CNH-R03-L03/2018

Źródło: opracowanie własne.

Komisja Regulacji Energetyki (CRE)

Jest to organ rządowy składający się z siedmiu komisarzy, w tym jego przewodniczącego i sekretarza wykonawczego. Komisja ta wspiera skuteczny rozwój branży, promuje konkurencję w sektorze, chroni interesy użytkowników, zapewnia odpowiedni zasięg krajowy oraz zapewnia niezawodność, stabilność i bezpieczeństwo dostaw i reprezentacji usług. CRE jest oparta na zasadach transparentności, bezstronności, która skutecznie generuje produktywnie inwestycje, promująca konkurencję, zapewniająca odpowiedni zasięg i wiarygodność.

Kontrakty energetyczne

W nowych ramach prawnych zmieniono prawo energetyczne umów, w których uczestniczą różne instytucje rządowe. Istnieją cztery etapy realizacji umów:

- 1) planowanie,
- 2) proces przetargowy,
- 3) operacjonalizacja,
- 4) finansowanie.

W pierwszym etapie SENER (Ministerstwo Energii) określa warunki techniczne, a następnie SENER i CNH wybierają obszary licytacji. W tym samym czasie SHCP (ministerstwo finansów) określa warunki finansowe.

W drugim etapie CNH odpowiada za proces przetargowy i przygotowanie umów, które można podpisać z: a) Pemex, b) Pemex oraz sektor prywatny, c) sektor prywatny.

W trzecim etapie CNH zatwierdza plan rozwoju (eksploatacji) i zezwala na poszukiwania „sejsmiczne”, technicznie zarządzając kontraktem. ASEA (agencja nadzoru i bezpieczeństwa) nadzoruje bezpieczeństwo środowiskowe i bezpieczeństwo pracy.

W czwartym etapie uczestniczy meksykański fundusz naftowy na rzecz stabilizacji i rozwoju. Podmiot ten otrzymuje środki finansowe i płaci za kontrakty. Ponadto zarządza i rozdziela dochody państwa.

Proces licytacji

Od 2014 r. organizowane były 4 rundy licytacyjne (Rondas 0, 1, 2, 3). Rundy zawierają ustrukturyzowane informacje o procesach przetargowych dotyczących udzielania zamówień na poszukiwanie i wydobycie węglowodorów (tab. 1).

Runda 3 składała się z trzech etapów. Dnia 27 marca 2018 r. wzięto udział 18 oferentów z 12 krajów. Zwycięzcami byli m.in. *Repsol Exploración México*, *Premier Oil Exploration and Production Mexico*, *Eni* i *Lukoil*, *Deutsche* i *Premier*. Była to ostatnia licytacja, albowiem 11 grudnia 2018 r. organ zarządzający CNH zatwierdził anulowanie procedury przetargowej CNH-R03-L03/2018 i CNH-R03-L02/2018. Ten etap licytacji (CNH-R03-L02/2018) miał obejmować 37 obszarów kontraktowych w ramach umów licencyjnych. Obszary kontraktu były podzielone na trzy sektory: Burgos, Tampico-Misantla-Veracruz i Baseny Południowo-Wschodnie. Jednakże nowa formacja polityczna o charakterze narodowym postawiła na inną wizję rozwoju, całkowicie rezygnując z licytacji i wzmacniając przedsiębiorstwa krajowe, tj. *Pemex* w pierwszej kolejności.

Zakończenie

Transformacja energetyczna oznacza zmianę całościową systemu prawnego, począwszy od nowelizacji Konstytucji i utworzenia nowego typu przedsiębiorstwa państwowego poprzez nowe instytucje regulujące, dodać należy – w pełni autonomiczne. Nie można w tym znaczeniu myśleć o transformacji w kierunku sektora tylko energii odnawialnych, gdy sektor ten stanowi część całego systemu powiązań z surowcami nieodnawialnymi, ich wydobycia i produkcji energii. Rozwiązania kompleksowe są potrzebne, a nie takie, które rozwiązują tylko jeden aspekt (dział) złożonych zagadnień energetycznych.

PIŚMIENNICTWO

- [1] LH, Ley de Hidrocarburos, Diario Oficial de la Federación, 11.08.2014. DOF 15.11.2016.
- [2] LIE, Ley de Inversión Extranjera, Diario Oficial de la Federación, 27.12.1993. DOF 15.06.2018.
- [3] LTE, Ley de Transición Energética, Diario Oficial de la Federación 24.12.2015.
- [4] Ley de Asociaciones Público-Privadas, Diario Oficial de la Federación, 16.01.2012. DOF 15.06.2018.
- [5] OECD (2017), „Driving Performance of Mexico's Energy Regulators”, Brochure in English, OECD, Paris.
- [6] Thaler, Richard H. and Cass R. Sunstein. 2008. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.

