

BIULETYN

Nr 95 (960) • 19 października 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

W kierunku wspólnej regulacji rynku energii w UE?

Aleksandra Gawlikowska-Fyk

Tworzenie konkurencyjnego i jednolitego rynku energii zawsze należało do priorytetów polityki energetycznej Unii Europejskiej. W 2009 r. powołano podmiot mający przyspieszyć realizację tego zadania – Agencję Współpracy Organów ds. Regulacji Energetyki. Nie została ona wyposażona w ponadnarodowe kompetencje, niemniej odgrywa ważną rolę w procesie budowy unijnego rynku energii, wpływając także na rynek polski.

Choć liberalizację sektora energetycznego rozpoczęto ponad 20 lat temu, nadal nie ma w UE jednolitego rynku energii, tj. obszaru bez granic wewnętrznych, na którym panuje swoboda obrotu produktami energetycznymi. Stopniowa integracja w tej dziedzinie nie jest prosta, ponieważ wymaga gruntownej zmiany zasad działania sektora. Tworzenie wewnętrznego rynku energii wymaga egzekwowania prawa traktatowego, przyjęcia specyficznych dla sektora przepisów (tzw. pakietów energetycznych), jak również podejmowania praktycznych działań *bottom-up*. W 2011 r. instytucje UE zdecydowały, że należy przyspieszyć ten proces, aby do 2014 r. powstał w pełni zintegrowany wewnętrzny rynek energii. Potrzebna jest do tego m.in. harmonizacja regulacji na poziomie UE, a to zadanie powierzono nowo powołanej instytucji – Agencji Współpracy Organów ds. Regulacji Energetyki (ACER).

W kierunku wspólnej regulacji energetyki w UE. Liberalizacja sektorów sieciowych (takich jak transport, telekomunikacja, energetyka), zapoczątkowana na przełomie lat 80. i 90. XX w., wymagała ustanowienia ram regulacyjnych i powołania organów nadzorujących działalność w obszarach zdominowanych przez jedno przedsiębiorstwo. Pierwszy pakiet energetyczny (1996 i 1998 r.) zawierał bardzo ogólne wytyczne co do organów regulacyjnych i wskazywał jedynie na potrzebę ich powołania. W konsekwencji organ taki nie powstał na przykład w Niemczech, gdzie zadania przydzielono urzędowi antymonopolowemu. Co ciekawe, polska ustawa Prawo energetyczne (1997 r.), która powołała do życia Urząd Regulacji Energetyki, była nowoczesna i dostosowywała prawodawstwo krajowe do przyszłego członkostwa Polski w UE. Drugi pakiet energetyczny (2003 r.) wymagał już tworzenia w państwach członkowskich instytucji regulujących sektor energii. Natomiast przepisy trzeciego pakietu (2009 r.) wprowadzają harmonizację uprawnień krajowych organów regulacyjnych, zagwarantowanie ich niezależności od interesów sektora energii, konsumentów i rządów oraz zobowiązanie do kierowania się także priorytetami unijnej polityki energetycznej. Aby zapewnić bardziej efektywną i sformalizowaną współpracę, powołano ACER, która zainaugurowała swoje działania 3 marca 2011 r. w Lublanie, gdzie mieści się jej siedziba.

Możliwości i ograniczenia. Mimo ponadpółtorarocznej działalności ACER nie jest jeszcze instytucją powszechnie znaną. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki zadań, jakie otrzymała. Jej główną misją jest wspieranie krajowych regulatorów i Komisji Europejskiej (KE) w wykonywaniu ich zadań oraz koordynacja współpracy na poziomie wspólnotowym zmierzająca do harmonizacji zasad technicznych i handlowych obowiązujących na rynkach energii. W celu realizacji swojej misji ACER została wyposażona w kompetencje takie jak podejmowanie, w wyjątkowych przypadkach, wiążących decyzji co do warunków dostępu lub bezpieczeństwa infrastruktury transgranicznej, wydawanie niewiążących opinii i rekomendacji dla krajowych regulatorów i instytucji UE, monitorowanie rynków energii czy opiniowanie 10-letnich planów rozwoju sieci przesyłowej o zasięgu wspólnotowym.

Jednak najważniejsze dla przyspieszenia integracji rynków są uprawnienia związane z tzw. kodeksami sieci. Kodeksy te stanowią nowy i niezwykle ważny instrument harmonizacji zasad technicznych i rynkowych. ACER wprowadzić ich nie tworzy, ponieważ to zadanie należy do operatorów systemów przesyłowych, ale powstają one w oparciu o wytyczne ramowe Agencji, a zanim trafią do KE, ACER ocenia ich zgodność z tymi wytycznymi. Warto podkreślić, że przyjęte kodeksy sieci staną się częścią *acquis communautaire*, a jako rozporządzenia będą obowiązywać bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto już po utworzeniu ACER nałożono na nią nowe zadania. Na podstawie rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości rynku energii (REMIT) ACER odpowiada za monitorowanie hurtowych rynków energii w celu wykrywania nadużyć i zapobiegania im. Analiza powyższych kompetencji wskazuje, że są one istotnie ograniczone, a ACER ma pełnić głównie funkcję doradczą. Wprowadzić w trakcie negocjacji trzeciego pakietu próbowano kompetencje te rozszerzyć tak, by to właśnie Agencja była organem decyzyjnym m.in. w sprawach cen, planów inwestycyjnych, dostępu do połączeń czy też zatwierdzania, a nie tylko opiniowania kodeksów sieci, ale nie osiągnięto konsensusu w tej sprawie.

Dotychczasowa działalność ACER obejmuje wydanie pierwszych ramowych wytycznych określających m.in. sposoby przydzielania zdolności przesyłowych połączeń wzajemnych dla gazu oraz dla energii elektrycznej, a także warunki przyłączania do sieci elektroenergetycznej. Przyjęte na ich podstawie kodeksy sieci (prace nad nimi aktualnie trwają) będą kluczowe dla podmiotów sektora energetycznego, również w Polsce, ponieważ zdecydują o zasadach handlu energią i gazem w UE, a także o tym, jak powinna wyglądać współpraca europejska w wielu innych obszarach. ACER zaopiniował też 10-letnie plany rozwoju sieci – nowy instrument promocji rozwoju infrastruktury. W ten sposób Agencja, choć nie ma wpływu na decyzje inwestycyjne państw członkowskich, może jednak rekomendować projekty istotne z unijnego punktu widzenia, a to z kolei wpływa na wsparcie finansowe ze środków UE. Natomiast w przypadku nowo wybudowanych połączeń ACER może decydować o warunkach dostępu do nich, ale tylko wtedy, gdy krajowi regulatorzy prześlą sprawę Agencji lub gdy nie są w stanie dojść do porozumienia. Dotychczas ACER nie wydała jeszcze żadnej decyzji w takiej sprawie.

Wnioski i rekomendacje. Choć zakres kompetencji powierzonych ACER jest relatywnie wąski i specyficzny, gdyż ogranicza się do kwestii technicznych i infrastrukturalnych, Agencja spełni ważną funkcję w tworzeniu paneuropejskiego rynku energii. Rynek ten ma ostatecznie powstać do 2014 r. W związku z tym ponadnarodowy i ekspercki charakter Agencji i jej formalna niezależność, ale przede wszystkim specyficzne usytuowanie między KE, krajowymi regulatorami i przedsiębiorstwami energetycznymi, pozwalają sądzić, że w praktyce jej znaczenie będzie rosło. Można przypuszczać, że rekomendacje przedstawiane przez ACER mogą *de facto* przełożyć się na konkretne decyzje KE. Jednak wiele zależy od tego, jakie standardy działania i współpracy z uczestnikami rynku energii wypracuje ta nowa instytucja. Należy także oczekiwać, że zakres kompetencji Agencji będzie się stopniowo poszerzał wraz z rosnącą współzależnością krajowych rynków energii i koniecznością regulowania skomplikowanych, ponadnarodowych obszarów. Świadczą o tym nowe zadania powierzone ACER na podstawie ww. rozporządzenia REMIT, dające jej możliwość nadzoru nad handlem produktami energetycznymi w UE.

Powołanie ACER oznacza, że sformalizował się proces ustalania podstawowych kwestii technicznych i rynkowych, istotnych dla wszystkich podmiotów rynku energii, przy czym to właśnie Agencja określa ramy współpracy. W konsekwencji od operatorów sieci przesyłowej (w Polsce – PSE Operator SA i Gaz-System SA) oczekuje się dużego zaangażowania eksperckiego w tworzenie kodeksów sieci, ponieważ tylko w ten sposób mogą oni wpływać na kształt przyjmowanych rozwiązań i uwzględnienie w nich specyfiki krajowej. Z kolei dobrą praktyką polskich firm energetycznych powinno się stać bieżące monitorowanie aktywności ACER i europejskich operatorów oraz udział w publicznych konsultacjach wydawanych przez nich dokumentów. Również krajowi regulatorzy, w tym polski Urząd Regulacji Energetyki (URE), zostali zobowiązani do aktywniejszego współdziałania z innymi państwami UE, zwłaszcza w sprawach wspólnych inwestycji energetycznych, istotnych z punktu widzenia UE (np. takich jak planowane połączenie Polska-Litwa). Jest to zatem nowe uwarunkowanie działalności regulacyjnej, do którego należy dostosować środki i organizację URE. Dlatego też niezwykle ważne jest czynne uczestnictwo w strukturach ACER, zarówno bezpośrednio, jak i na forum grup roboczych, w których skład wchodzi przedstawiciele krajowych regulatorów.