

KLUCZOWE REGULACJE W III PAKIECIE ENERGETYCZNYM

Halina Bownik-Trymucha

Słowa kluczowe: rynek energii elektrycznej, integracja rynków regionalnych, organy regulacyjne, operator systemu przesyłowego, kodeksy sieci, 10-letnie plany rozwoju

Streszczenie. Celem III pakietu energetycznego jest rozwój europejskiego rynku energii i jego integracja. Ustanowienie instytucji wspólnotowych takich jak Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) i Europejska Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej (ENTSO-E) mają wzmocnić współpracę regulatorów i operatorów w realizacji celów wspólnotowych polityki energetycznej. Struktury tych instytucji będą funkcjonować głównie w oparciu o przedstawicieli organów regulacyjnych i operatorów z poszczególnych państw członkowskich. Status i uprawnienia regulatorów oraz obowiązki operatorów zostaną zharmonizowane. Ważnym elementem harmonizacji jest zagwarantowanie niezależności organów regulacyjnych od interesów sektora energii, konsumentów i rządów oraz zagwarantowanie niezależności operatorów systemów przesyłowych od podmiotów zajmujących się innymi formami działalności energetycznej. Kodeksy sieci oraz 10-letnie plany inwestycyjne opracowywane dla infrastruktury sieciowej, przyjmowane przez ENTSO-E pod nadzorem ACER i Komisji Europejskiej, są nowymi środkami które mają doprowadzić do faktycznej integracji rynku na poziomie regionalnym, a następnie europejskim. Rozwój rynków regionalnych i integracja rynku europejskiego będą monitorowane przez ACER i Komisję Europejską. Dodatkowe narzędzia organów regulacyjnych mają ograniczać siłę rynkową przedsiębiorstw i zwalczać nieuczciwe praktyki na rynkach krajowych. Wzmocnienie praw odbiorców zapewni im dostęp do energii wycenionej przez konkurencyjny rynek, a dodatkowe środki ochrony odbiorców słabych ekonomicznie zabezpieczą przed tzw. ubóstwem energetycznym.

1. WSTĘP

W 2009 roku Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły tzw. III pakiet energetyczny obejmujący dwie dyrektywy rynkowe [3, 4], dwa rozporządzenia tzw. przesyłowe [5, 6] oraz rozporządzenie ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energii (ACER) [7].

Głównym celem regulacji III pakietu jest konkurencyjny rynek oferujący wszystkim odbiorcom Unii Europejskiej niezakłócone dostawy energii elektrycznej, spełniające standardy ekologiczne i wycenionej przez rynek.

Cel ten ma być realizowany w szczególności poprzez:

- harmonizację uprawnień krajowych regulatorów i zapewnienie ich niezależności,
- harmonizację zadań, obowiązków i odpowiedzialności operatorów systemów przesyłowych oraz zapewnienie ich niezależności,
- powołanie europejskich instytucji do współpracy regulatorów (ACER) i instytucji do współpracy operatorów (ENTSO-E),
- wspólne zasady funkcjonowania i rozwoju sieci, transparentne i konsultowane z uczestnikami rynku,
- wprowadzanie dodatkowych narzędzi regulacyjnych, ograniczających zachowania antyrynkowe przedsiębiorstw i zwiększających poziom konkurencji,
- wzmocnienie praw odbiorców energii, i in.

Przyjęte regulacje przewidują rozdział działalności sieciowej od wytwarzania i sprzedaży energii, zwiększenie inwestycji w połączenia transgraniczne, współpracę i solidarność między państwami członkowskimi, większą transparentność rynku i dostęp do informacji rynkowych.

Wdrożenie regulacji III pakietu, powinno być poprzedzone faktycznym wdrożeniem reform określonych w drugiej dyrektywie rynkowej [2]. Z tego względu Komisja Europejska prowadzi postępowania wyjaśniające [8] w stosunku do 25 państw członkowskich, które nie implementowały w pełnym i prawidłowym zakresie rozwiązań z drugiej dyrektywy rynkowej i rozporządzenia przesyłowego. Monitoring rynków w niektórych krajach członkowskich może budzić wątpliwości i pytania o bilans kosztów i korzyści prowadzonych reform, w tym przede wszystkim kosztów ponoszonych przez odbiorców, bez możliwości ich zdyskontowania na prawidłowo działającym, konkurencyjnym rynku energii.

Trzeci pakiet istotnie aktywizuje instytucje regulatorów i operatorów do współpracy z uczestnikami rynku, zwłaszcza w wymiarze regionalnym oraz wprowadza obowiązek stosowania środków ochrony odbiorców energii przed tzw. ubóstwem energetycznym.

2. NIEZALEŻNOŚĆ I UPRAWNIENIA KRAJOWYCH REGULATORÓW

Instytucje regulatorów w krajach Unii Europejskiej powołane na podstawie ogólnych wytycznych pierw-

szej [1] i drugiej [2] dyrektywy rynkowej, zostały ukształtowane przez państwa członkowskie w różny sposób. Różnią się statusem, uprawnieniami i zakresem wykonywanych zadań oraz budżetem przeznaczonym na ich realizację. Różnice te ograniczają efektywną współpracę regulatorów na poziomie wspólnotowym [9]. Wprowadzenie w życie przepisów III pakietu energetycznego powinno zmienić ten stan i doprowadzić do znaczącej unifikacji instytucji odpowiedzialnych za regulację energetyki.

2.1. Status, poziom niezależności i środki do realizacji zadań

W porównaniu do poprzednich regulacji (np. drugiej dyrektywy rynkowej), które dopuszczały możliwość alokowania zadań regulacyjnych na różne organy, III pakiet zobowiązuje państwa członkowskie do desygnowania tylko jednego organu wypełniającego obowiązki regulacyjne. Nawet jeśli są powołani i funkcjonują, regulatorzy wyznaczeni na poziomie regionalnym (np. landu), państwo członkowskie może być reprezentowane tylko przez jednego przedstawiciela w strukturach ACER.

Zgodnie z III pakietem, regulator ma być niezależny prawnie i funkcjonalnie od innych, publicznych i prywatnych instytucji. Osoby odpowiedzialne za zarządzanie instytucją regulacyjną mają działać niezależnie od interesów sektora energii i nie mogą otrzymywać instrukcji lub wytycznych ze strony rządu czy innej instytucji publicznej lub prywatnej. Ponadto, regulator powinien posiadać odrębny budżet oraz wystarczające środki kadrowe i finansowe na realizację zadań. Osoby wchodzące w skład ścisłego kierownictwa organu regulacyjnego, będą powoływane na 5 - 7 letnią kadencję, z możliwością jednokrotnego odnowienia.

2.2. Podstawowe cele działania regulatorów

W poprzednich regulacjach cel działania regulatorów był określony ogólnie - jako zapewnienie rozwoju konkurencyjnego rynku energii elektrycznej i efektywnej regulacji. W III pakiecie regulator został zobowiązany do udziału w procesie wdrażania europejskiej polityki energetycznej opartej na trzech podstawowych zasadach: bezpieczeństwa, konkurencji i zrównoważonego rozwoju, co oznacza, że jego uprawnienia wykraczają poza problematykę krajową, wyraźnie ograniczoną w regulacjach krajowych.

Główne cele działania regulatorów obejmują:

- integrację i rozwój rynków regionalnych, jako kluczowe działania w kierunku europejskiego, w pełni zintegrowanego rynku energii elektrycznej,
- efektywność energetyczną i wsparcie rozwoju energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych,
- ochronę odbiorców słabych ekonomicznie i och-

ronę przed tzw. ubóstwem energetycznym.

2.3. Podstawowe zadania i obowiązki regulatorów

Podstawowe zadania regulatorów zostały ujednolicone w III pakiecie i obejmują:

- ustalanie lub zatwierdzanie taryf za dostęp i korzystanie z regulowanej infrastruktury sieciowej, magazynowej, świadczenie usług bilansowania albo metodologii ich ustalania,
- zapewnienie zasady rozdziału (*unbundling*) tak, aby nie było subsydiowania skróśnego pomiędzy różnymi formami działalności,
- nadzór nad funkcjonowaniem przedsiębiorstw energetycznych, w tym w szczególności zapewnienie niezależności operatorów i wypełniania zadań określonych w programach zgodności,
- ochronę odbiorców, a także współpracę z właściwymi organami, tak aby środki ochrony i prawa odbiorców były przestrzegane.

2.4. Zadania regulatorów związane z monitoringiem

Długa lista zagadnień, które mają być monitorowane nie jest zastrzeżona do wyłącznej kompetencji regulatorów. Zadania te mogą być nakładane także na inne, specjalistyczne instytucje. W takim przypadku jednak wyniki zgromadzonych i odpowiednio przetworzonych informacji powinny być niezwłocznie dostępne dla regulatorów.

Na szczególną uwagę zasługują następujące zadania:

- monitoring dostępu do sieci i infrastruktury regulowanej, w tym monitoring realizacji planów inwestycyjnych, jakości świadczonych usług, czasu przerw na naprawy i konserwacje i in.,
- monitoring rynku i rozwoju mechanizmów konkurencji, w tym efektywności otwarcia hurtowego i detalicznego rynku energii, wypełniania obowiązków publikacji informacji, kształtowania cen na poziomie hurtowym, zachowań antykonkurencyjnych i in.,
- monitoring środków ochrony konsumentów, w tym cen dla odbiorców w gospodarstwach domowych, systemów przedpłatowych, wskaźników zmiany sprzedawcy, odłączeń i in.

2.5. Wzmocnienie uprawnień

Wprowadzone uprawnienia regulatorów zostały ujednolicone i obejmują prawo do:

- wydawania decyzji wiążących przedsiębiorstwa,
- prowadzenia badania funkcjonowania rynku i nakładanie określonych środków, aby osiągnąć rozwój konkurencji, i zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku,
- współpracy z właściwymi krajowymi organami

antymonopolowymi i organami nadzoru nad rynkami finansowymi w badaniach zachowań przedsiębiorstw na tych rynkach,

- żądania od przedsiębiorstw przedkładania informacji i danych niezbędnych do realizacji zadań,
- nakładanie kar w sprawach i wysokości określonych w przepisach,
- specyficzne uprawnienia regulatorów w stosunku do ISO lub ITO.

Porównanie tych propozycji z uprawnieniami Prezesa URE określonymi w ustawie – Prawo energetyczne, wskazuje na konieczność wprowadzenia narzędzi do promowania konkurencji i oddziaływania na antyrynkowe zachowania przedsiębiorstw. Uprawnienia regulatorów do badania funkcjonowania rynku i nakładania określonych środków (np. ustalenie wirtualnej elektrowni, programy uwalniania gazu), które mają zapewnić rozwój i właściwy poziom konkurencji na krajowym rynku energii elektrycznej nie są tożsame z aktualnym uprawnieniem Prezesa URE do monitorowania funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej.

Podejmowane dotychczas próby wprowadzenia uprawnień w zakresie celowego monitorowania rynku energii elektrycznej nie doprowadziły do zmiany właściwości organu odpowiedzialnego za regulację czy organu odpowiedzialnego za ochronę konkurencji i konsumentów. Uprawnienia te nie są więc adekwatne do obecnego stanu na rynku energii elektrycznej i rynku gazu ziemnego. Praktyka krajów europejskich wskazuje, że współpraca organów regulacyjnych i antymonopolowych podlega istotnej ewolucji. Współpraca ta staje się coraz bardziej doprecyzowana i sformalizowana, zwłaszcza w kwestiach dotyczących kształtowania struktury podmiotowej rynku i eliminowania zachowań wykorzystywania pozycji dominującej.

2.6. Współpraca regulatorów i współpraca z ACER

Regulacje III pakietu nakładają obowiązek ścisłej współpracy regulatorów poszczególnych państw członkowskich i wymiany informacji, głównie w sprawach dotyczących kwestii transgranicznych. Podstawą takiej współpracy mogą być odrębnie zawierane umowy. Praktyka pokazała potrzebę ich zawierania, zwłaszcza między krajami należącymi do tych samych rynków regionalnych. Szczególnym przypadkiem współpracy krajowych organów regulacyjnych z ACER jest ocena dokonywana przez ACER zgodności decyzji podjętej przez regulatora krajowego z obowiązującymi regulacjami i wytycznymi KE. Dotychczas neutralna rola regulatora w relacjach międzynarodowych będzie ulegać zmianie, zwłaszcza

w sprawach dotyczących wspólnych inwestycji energetycznych spełniających cele polityki energetycznej UE.

3. POWOŁANIE AGENCJI DS. WSPÓŁPRACY ORGANÓW REGULACJI ENERGETYKI (ACER)

ACER jest organem Wspólnoty i posiada osobowość prawną oraz zdolność do czynności prawnych w każdym z państw członkowskich. Celem powołania ACER jest wspieranie krajowych regulatorów i Komisji Europejskiej w wykonywaniu ich zadań na poziomie wspólnotowym.

Biorąc pod uwagę uprawnienia ACER, wskazać należy na alokację niektórych uprawnień regulatorów z poziomu krajowego na poziom unijny. W trakcie prac legislacyjnych pojawiały się wątpliwości czy rozdział kompetencji jest dostatecznie jasno określony i czy w tej samej sprawie decyzje ACER będą inne niż wyroki sądu krajowego. Każdy z regulatorów krajowych ma zadania określone geograficznie do danego państwa. Jednakże w sprawach transgranicznych połączeń wymagana jest współpraca między regulatorami poszczególnych państw członkowskich, a w kwestiach spornych - wspólna decyzja. Obecnie współpraca odbywa się głównie na forum rynków regionalnych, gdzie zaangażowani są także operatorzy systemów przesyłowych, uczestnicy rynku, a także przedstawiciele administracji rządowej. Po implementacji III pakietu konieczna będzie współpraca i konsensus wszystkich krajowych regulatorów wchodzących w skład Rady organów regulacyjnych. Analiza zadań ACER wskazuje wprawdzie, że większość zadań ma charakter rekomendacji i wytycznych dla operatorów, regulatorów lub KE, jednakże w przypadku np. wyłączenia zasady TPA dla nowej infrastruktury połączeń międzysystemowych, ACER podejmuje prawnie wiążącą decyzję, do której regulatorzy krajowi powinni się dostosować.

3.1. Struktura ACER

W skład ACER wchodzi: **Rada administracyjna, Rada organów regulacyjnych, Dyrektor oraz Komisja odwoławcza.**

Rada administracyjna – składa się z 9 członków powołanych wg następującego klucza: KE i Parlament Europejski powołują po 2 członków, natomiast Rada UE powołuje 5 członków. Kadencja Rady trwa 4 lata, z tym że pierwsza, dla połowy członków, trwa lat sześć. Rada działa kolegialnie, a decyzje są przyjmowane większością 2/3 głosów.

Rada administracyjna, po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady organów regulacyjnych, powołuje Dyrektora ACER, a także członków Komisji odwoławczej. Rada administracyjna przyjmuje roczny i wieloletni pro-

gram pracy oraz sporządza roczne sprawozdania z działalności ACER. Sprawozdania są przekazywane Parlamentowi, Radzie, KE, Trybunałowi Obrachunkowemu, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów.

Rada organów regulacyjnych – składa się z przedstawicieli krajowych organów regulacyjnych oraz przedstawiciela KE bez prawa głosu. Rada działa kolegialnie i podejmuje decyzje większością 2/3 głosów. Każdy członek (lub jego zastępca) dysponuje jednym głosem.

Rada organów regulacyjnych przedstawia opinie, zalecenia i decyzje określone w rozporządzeniach i udziela dyrektorowi wskazówek dotyczących wykonywania jego zadań, zatwierdza program prac ACER.

Przewodniczący Rady organów regulacyjnych może składać przed właściwą komisją Parlamentu Europejskiego stosowne wyjaśnienia lub informacje.

Dyrektor – Dyrektor jest powołany przez Radę administracyjną po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady organów regulacyjnych na okres 5 lat z możliwością (uzasadnioną) przedłużenia na okres nie dłuższy niż 3 lata. Dyrektor jest wybierany z listy co najmniej trzech kandydatów zaproponowanych przez KE, wyłonionych w wyniku publicznego postępowania rekrutacyjnego.

Dyrektor zarządza ACER i ją reprezentuje, przygotowuje program roczny prac ACER i przedkłada Radzie organów regulacyjnych, Parlamentowi i KE oraz sporządza sprawozdanie z realizacji tego programu, przygotowuje program pracy Rady administracyjnej i uczestniczy w jej posiedzeniach bez prawa głosu. Dyrektor przyjmuje i publikuje opinie, zalecenia i decyzje, które uzyskały pozytywną opinię Rady organów regulacyjnych.

Komisja Odwoławcza – składa się z 6 członków wybranych spośród aktualnego lub byłego, składu krajowych organów regulacyjnych, organów ochrony konkurencji i konsumentów lub innych posiadających doświadczenie w sektorze energetycznym. Decyzje są przyjmowane kwalifikowaną większością głosów - czterech spośród sześciu. Członkowie są powoływani przez Radę administracyjną na wniosek KE po uzyskaniu opinii Rady organów regulacyjnych na okres 5 lat z możliwością odnowienia. Komisja odwoławcza bada wniesione odwołanie od decyzji podjętej przez ACER i może wykonać wszelkie uprawnienia wchodzące w zakres kompetencji ACER lub przekazuje sprawy sporne do rozstrzygnięcia właściwemu organowi.

Pracownicy ACER – przewiduje się zatrudnienie od 40 do 50 pracowników (oprócz członków organów). Agencja będzie podzielona sektorowo na dwie jednostki organizacyjne: do spraw energii elektrycznej

i do spraw gazu ziemnego.

Do pracowników Agencji mają mieć zastosowanie regulamin i warunki zatrudnienia oraz zasady określone w Rozporządzeniu Rady nr 2559/68 z dnia 28 lutego 1968 z późniejszymi zmianami. Rada administracyjna w porozumieniu z KE może przyjąć przepisy umożliwiające zatrudnianie przez ACER ekspertów krajowych oddelegowanych z państw członkowskich.

3.2. Podstawowe zadania ACER

a) dotyczące współpracy operatorów systemów przesyłowych:

- opiniowanie (po przeprowadzeniu konsultacji) projektu statutu, wykazu członków i regulaminu wewnętrznego, w tym regulaminu procedur konsultacji z ENTSO-E i przedstawianie tej opinii Komisji Europejskiej;
- przedkładanie Komisji wytycznych ramowych określających zasady opracowywania kodeksów sieci dla kwestii transgranicznych związanych z siecią i kwestii integracji rynku, (po przeprowadzeniu konsultacji projektu tych wytycznych); przegląd tych wytycznych i ponowne przedłożenie ich Komisji, w przypadku gdy pierwotnie przedłożony projekt nie spełnia określonych wymagań;
- opiniowanie (po przeprowadzeniu konsultacji) opracowanych przez ENTSO-E kodeksów sieci; przedkładanie ENTSO-E uzasadnionej opinii dot. zmiany kodeksu lub przedkładanie kodeksu Komisji Europejskiej wraz z zaleceniem jego przyjęcia;
- opracowywanie kodeksów sieci, w przypadku gdy nie zrobiła tego ENTSO-E;
- udział w procesie zmiany kodeksów sieci – konsultowanie projektów zmian kodeksów sieci (zmian przedłożonych Agencji lub zainicjowanych przez Agencję);
- monitorowanie: wdrożenia kodeksów sieci, w tym opiniowanie i przedstawianie Komisji wyjaśnień ENTSO-E, w przypadku gdy ENTSO-E nie wdroży kodeksów, które nie zostały uprzednio przyjęte przez Komisję, analizowanie i składanie sprawozdania dot. wdrożenia kodeksów sieci i wytycznych, które zostały uprzednio przyjęte przez Komisję;
- monitorowanie wykonywania zadań ENTSO-E;
- opracowywanie kodeksów sieci;
- przyjęcie: wspólnych narzędzi eksploatacji sieci, niewiążącego 10-letniego planu rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym, zaleceń koordynacji współpracy technicznej, rocznego programu prac, sprawozdania rocznego, corocznej letniej i zimowej prognozy wystarczalności mocy wytwórczych

- opiniowanie niewiążącego 10-letniego planu rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym oraz rocznego programu prac opracowanych przez ENTSO-E;
- monitorowanie 10-letniego planu rozwoju sieci;

b) dotyczące zadań krajowych organów regulacyjnych:

- wydawanie decyzji indywidualnych w kwestiach technicznych,
- wydawanie zaleceń w celu wspierania organów regulacyjnych i uczestników rynku w działaniu zgodnie z dobrymi praktykami,
- zapewnianie ram współpracy krajowych organów regulacyjnych,
- wydawanie, na wniosek krajowego organu regulacyjnego, opinii w sprawie zgodności decyzji wydanej przez ten organ z wytycznymi dot. dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii i dostępu do sieci przesyłowej gazu,
- wydawanie decyzji dot. warunków dostępu do infrastruktury transgranicznej oraz warunków jej bezpieczeństwa eksploatacyjnego, decyzji należących do organów regulacyjnych, w tym decyzji o zwolnieniu nowego połączenia wzajemnego z obowiązku wykorzystania przychodów na określone cele oraz obowiązku udostępnienia tego połączenia stronom trzecim: wydawanie opinii doradczej, wydawanie decyzji, w przypadku gdy organy regulacyjne nie doszły do porozumienia w określonym terminie lub gdy organy te złożyły wspólny wniosek o wydanie takiej decyzji,
- opiniowanie decyzji krajowego organu regulacyjnego w sprawie certyfikacji operatora systemu przesyłowego, w tym przeprowadzenie konsultacji z krajowymi organami regulacyjnymi,

c) monitorowanie rynków wewnętrznych energii elektrycznej i gazu ziemnego oraz przygotowanie rocznego sprawozdania w tym zakresie obejmującego:

- rozwój rynku hurtowego,
- rozwój rynku detalicznego, w tym poziom cen energii,
- zasady dostępu do sieci, w tym dostępu odnawialnych źródeł energii,
- przestrzeganie praw odbiorców,

d) zadania wewnętrzne:

- powołanie członków organów wewnętrznych Agencji (dyrektora, rady organów regulacyjnych, komisji odwoławczej),
- opracowanie regulaminów wewnętrznych,
- opracowanie programu prac Agencji na dany rok,
- uchwalenie i wykonanie budżetu,

e) przygotowanie sprawozdania rocznego z działalności regulacyjnej Agencji oraz spraw finansowych i administracyjnych.

4. NIEZALEŻNOŚĆ I UPRAWNIENIA OPERATORÓW SYSTEMÓW PRZESYŁOWYCH

Dyrektywa elektryczna wprowadza nowe zasady w zakresie rozdzielenia działalności przesyłu energii elektrycznej od innych form działalności i przewiduje trzy modele:

- rozdział właścicielski,
- ustanowienie niezależnego operatora systemu, tzw. model ISO,
- ustanowienie niezależnego operatora przesyłu tzw. model ITO,

Wszystkie modele podlegają procedurze certyfikacji. Model ISO lub ITO może być wybrany przez państwo członkowskie tylko wtedy, kiedy w dniu wejścia w życie dyrektywy elektroenergetycznej, operator systemu przesyłowego funkcjonował w strukturze przedsiębiorstwa pionowo zintegrowanego.

Każdy z tych modeli i środki, jakie zostały do nich przypisane, mają zapewnić najbardziej efektywny sposób rozdziału interesów i wyeliminować potencjalne konflikty w przedsiębiorstwie pionowo zintegrowanym między operatorem a wytwórcami, lub operatorem a sprzedawcami energii. Regulatorzy krajowi są zobowiązani do zbadania warunków niezależności operatora systemu przesyłowego i wydania stosowanego certyfikatu niezależności. Decyzje regulatorów krajowych w tej sprawie są notyfikowane przez KE i przez nią weryfikowane.

Regulacje przewidują także procedurę certyfikacji w odniesieniu do operatorów, których właścicielem jest przedsiębiorstwo pochodzące z krajów trzecich. Certyfikacja przedsiębiorstw należących do właścicieli z państw trzecich ma zapewnić wypełnianie regulacji wspólnotowych i dodatkowo chronić przedsiębiorstwa sieciowe przed wrogim przejęciem.

W procesie legislacyjnym III pakietu kwestia *unbundling-u* była najdłużej dyskutowana i tzw. mniejszość blokująca państw członkowskich, udzieliła poparcia przygotowanym projektom dopiero po wprowadzeniu przepisów alternatywnych do pełnego rozdziału właścicielskiego tj. model ISO i ITO oraz odpowiednio długim okresie *vacatio legis* (42 miesiące).

W trakcie procesu legislacyjnego wątpliwości budziła także sytuacja, w której operator systemu przesyłowego i inne przedsiębiorstwa energetyczne np. grupy pionowo zintegrowane lub wytwórcy energii, są spółkami kontrolowanymi przez państwo. W tym przy-

padku jeden z wymogów, który będzie weryfikowany w trakcie procedury certyfikacji, dotyczy rozdziału uprawnień właścicielskich między różnymi organami np. ministrami. Z tego punktu widzenia zmiana wprowadzona w ostatniej nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne [11] i przeniesienie uprawnień właścicielskich w stosunku do operatorów systemów przesyłowych z ministra właściwego ds. Skarbu Państwa na ministra właściwego ds. gospodarki, powinna być uznana jako kierunkowo zgodna z wymaganiem rozdziału właścicielskiego do czasu prywatyzacji wytwórców.

5. POWOŁANIE EUROPEJSKIEJ SIECI OPERATORÓW SYSTEMÓW PRZESYŁOWYCH ENERGII ELEKTRYCZNEJ (ENTSO-E)

ENTSO-E została ustanowiona w celu zapewnienia optymalnego zarządzania siecią przesyłową i warunki do sprzedaży energii ponad granicami, prowadzenia skoordynowanej eksploatacji tej sieci oraz właściwego rozwoju technicznego. Strukturę ENTSO-E będą stanowić krajowi operatorzy przesyłowi spełniający kryteria niezależności i posiadający wymagany certyfikat tej niezależności. Podstawą do działania ENTSO-E będą zharmonizowane zasady transgranicznej wymiany energii elektrycznej określone w rozporządzeniu 714 i kodeksach sieci.

5.1. Podstawowe zadania ENTSO-E

Podstawowe zadania ENTSO-E dotyczą wspólnego opracowania kodeksów sieci, wspólnych narzędzi eksploatacji sieci, przyjęcia 10-letniego planu rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym wraz z europejską prognozą wystarczalności mocy wytwórczych.

Kodeksy sieci, które ENTSO-E opracowuje na podstawie wytycznych ramowych określonych przez ACER, obejmują: zasady bezpieczeństwa i niezawodności sieci, zasady przyłączania do sieci, zasady dostępu stron trzecich, zasady wymiany danych i rozliczeń, zasady interoperacyjności, procedur operacyjnych w sytuacjach awaryjnych, zasady alokacji i zarządzania ograniczeniami, zasady dotyczące wymiany handlowej, zasady bilansowania, zasady dotyczące zharmonizowanych struktur тариф przesyłowych wraz z sygnałami lokalizacyjnymi i zasadami rekompensat dla operatorów oraz efektywność energetyczną sieci.

Kodeksy sieci będą regulować zasady w odniesieniu do kwestii transgranicznych i mają usprawnić proces faktycznej integracji. Proces konsultacji projektów kodeksów z uczestnikami rynku będzie formalnie prowadzony przez ACER.

5.2. Wytyczne ramowe i kodeksy sieci

Najistotniejszym elementem III pakietu energetycz-

nego są regulacje dotyczące kodeksów sieciowych, które mogą stać się dokumentami prawnie obowiązującymi. Wspólne kodeksy sieci zapewniają harmonizację zasad funkcjonowania połączeń sieciowych i ułatwią korzystanie z tych połączeń operatorom i innym uczestnikom rynku. Kodeksy sieciowe mają być zgodne z wytycznymi ramowymi, przygotowanymi przez ACER i uzgodnionymi z KE. Proces przygotowania wytycznych ramowych, a tym samym kodeksów sieciowych, powinien w jak najszerszym stopniu uwzględniać interesy wszystkich uczestników rynku. Z tego względu na etapie przygotowywania tych dokumentów będą prowadzone konsultacje ze wszystkimi uczestnikami rynku oraz instytucjami odpowiedzialnymi za kształtowanie warunków funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych na poziomie krajowym i na poziomie europejskim. Opinie i stanowiska uzyskane w trakcie konsultacji będą podawane do publicznej wiadomości.

5.3. Plany rozwoju

ENTSO-E przyjmuje i publikuje co dwa lata plany rozwoju o zasięgu wspólnotowym, które mają w szczególności obejmować europejskie scenariusze rozwoju, prognozę wystarczalności mocy wytwórczych oraz ocenę odporności systemu na awarie. Podstawą tych planów będą plany sporządzane na poziomie krajowym i regionalnym z uwzględnieniem uzasadnionych potrzeb uczestników rynku, w tym także zobowiązań inwestorów.

Krajowe i wspólnotowe plany rozwoju sieci będą badane przez ACER, a wszystkie niespójności między tymi planami mają być eliminowane.

Prowadzenie konsultacji wytycznych ramowych i kodeksów sieciowych jest kompetencją ACER, a więc formalnie może się zacząć dopiero po wejściu w życie III pakietu tj. 3 marca 2011 r. W praktyce, prace nad przygotowaniem wytycznych ramowych są prowadzone przez ERGEG i ENTSO-E we współpracy z KE. Trwają konsultacje i uzgadnianie zasad i procedur w odniesieniu do projektów pilotażowych. Uzgodnienia te i zebrane doświadczenia zapewnią efektywne wdrożenie pozostałych regulacji.

W tym miejscu warto wskazać na zapowiadany przez Komisarza ds. energii Pana Günthera Oettingera [10] priorytet do realizacji w tym roku - program rozwoju infrastruktury sieciowej wraz z programem wsparcia z funduszy unijnych, który ma urealnić program budowy europejskiego, konkurencyjnego i bezpiecznego rynku.

6. PODSUMOWANIE

Trzeci pakiet liberalizujący rynek wchodzi w życie 3 marca 2011 r. Przepisy rozporządzeń Parlamentu i Rady Europejskiej obowiązują państwa członkow-

skie bezpośrednio i nie jest konieczna ich implementacja do krajowego porządku prawnego, z jednym zastrzeżeniem - przepisy krajowe lub ich brak, nie mogą uniemożliwiać faktycznego wdrożenia rozporządzeń. Także te przepisy dyrektyw, które są wystarczająco precyzyjne, mogą być stosowane wprost, gdyby nie udało zakończyć się, w wymaganym terminie, procesu legislacyjnego. Biorąc pod uwagę doświadczenia krajowe, wprowadzenie zmian do ustawy - Prawo energetyczne w ciągu 10 miesięcy, jest wyzwaniem mało prawdopodobnym, ale ciągle możliwym do wykonania.

Biorąc pod uwagę, że: III pakiet istotnie zmienia rolę regulatora na rynku europejskim, regionalnym i krajowym, formalizuje współpracę operatorów systemów przesyłowych oraz aktywizuje wszystkich uczestników rynku do udziału w procesie ustalania zasad rynku, kodeksów sieci i realizacji sieciowych planów inwestycyjnych, pojawia się zasadnicze wątpliwości dotyczące gotowości do zmian systemowych, które powinny być przedyskutowane zanim pojawią się nowe koszty, bez żadnej gwarancji nowych korzyści.

- czy jest możliwy i na jakich warunkach rozwój konkurencji na rynku krajowym;

- czy jest gotowość faktycznego przewartościowania i wzmocnienia organu jakim jest Prezes URE w realizacji polityki energetycznej oraz kompetencji w obszarze współpracy międzynarodowej;
- czy jest gotowość do nadania Prezesowi URE uprawnień organu antymonopolowego w odniesieniu do sektorów sieciowych z jednoczesnym rozszerzeniem tych uprawnień o dodatkowe narzędzia regulacyjne;
- czy jest gotowość na otwarcie rynku na konkurencję zewnętrzną, techniczne i faktyczne łączenie rynków regionalnych, a także prowadzenie przez operatora i regulatora reform integrujących oba rynki regionalne;
- czy jest potrzeba ustanowienia krajowego ośrodka analitycznego, odpowiadającego za gromadzenie, przetwarzanie, publikowanie informacji rynkowych i dostarczanie ich na potrzeby administracji odpowiedzialnej za funkcjonowanie tego sektora.

Wątpliwości nie wyczerpują katalogu problemów, których rozwiązanie nie powinno sprowadzić się do długotrwałego procesu legislacyjnego, w wyniku którego „*jest dalej tak jak było*”.

LITERATURA

- [1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1996/92/WE z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej.
- [2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/54/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE.
- [3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE - „dyrektywa elektroenergetyczna”.
- [4] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55WE.
- [5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z dnia 13 lipca w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej - „rozporządzenie 714”.
- [6] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. sprawie warunków dostępu do sieci w przesyłowej gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005.
- [7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 713/2009 z dnia 13 lipca ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) - „rozporządzenie 713”.
- [8] Energy infringements. Country fact sheets, Reference: MEMO/09/296 EC ; 25/06/2009.
- [9] Results of the partial update of the 2005CEER Regulatory Benchmark, CEER 2008 r.
- [10] An integrated and competitive electricity market: a stepping stone to sustainable future, Speech 10/102 Günter Oettinger, EU Commissioner for Europe; date: 17/03/2010.
- [11] Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21 z 2010 r., poz.104).

THE THIRD ENERGY PACKAGE – KEY REGULATION ISSUES

Key words: electricity market, integration of regional markets, national regulatory authorities, transmission system operator, network codes, 10-year investment plans

Summary. The third energy package will provide new momentum for development and integration of the European energy and gas market. Newly established institutions (ACER, ENTSO-E) will have as their main objective, strengthening the cooperation among the regulators and the operators. This cooperation will be orientated towards the implementing of the objectives of the community energy policy. The functioning of the abovementioned institutions will be based on the representatives of the national regulators and operators. As far as the status and powers of the regulators and the obligations of the operators are concerned, they will be harmonized. The guarantees of the independence of the regulators from the interests of the energy sector, consumers and government as well as the independence of the operators of the transmission systems from the entities dealing with other energy market activities, will be a vital and fundamental component of that harmonization. Network codes as well as the 10 – year investment plans drawn up for the network infrastructure, accepted by ENTSO-E, under the supervision of the ACER and the Commission, will be the new measures that will allow to achieve a real integration of the market on the regional, and later on, European level. The development of the regional markets and ongoing integration of the European market will be monitored by the ACER and the Commission. National regulators will have at their disposal supplementary instruments and measures that will allow to limit strong market position of the enterprises and to combat unfair practices on the national markets. The strengthening of the consumers rights will ensure them an access to a energy valued by the competitive market. The additional protection measures of the economically weak consumers will secure against the energy poverty.

Halina Bownik-Trymucha, dyrektor departamentu promowania konkurencji w Urzędzie Regulacji Energetyki. Absolwent wydziału chemii na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Studia podyplomowe na Akademii Ekonomicznej w Krakowie w zakresie organizacji i zarządzania oraz studia europejskie na Uniwersytecie Warszawskim. Od ponad 30-lat związana z energetyką, początkowo w elektrowni zawodowej, a w ciągu ostatnich 15 lat w strukturach administracji państwowej i centralnej. Współautor i autor wielu patentów oraz projektów racjonalizatorskich. adres e-mail: halina.bownik-trymucha@ure.gov.pl