

## Odpowiedzi Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) pt. „Integracja wewnętrznego rynku energii elektrycznej”

### 1. Odpowiedź ACER w skrócie

ACER zgadza się z ogólnym spostrzeżeniem ETO, że potrzeba w pełni zintegrowanego wewnętrznego rynku energii stała się jeszcze pilniejsza ze względu na kryzys energetyczny i kryzys kosztów utrzymania, z którymi borykają się obecnie obywatele UE.

Sprawozdanie z kontroli ETO zostaje wydane w czasie zwiększonej wrażliwości na korzyści i implikacje integracji rynku energii w UE. Jest to poważna debata, która niesie ze sobą ryzyko ewentualnego rozdrobnienia rynku energii elektrycznej w przyszłości. Dlatego jeszcze ważniejsze niż zwykle jest zachowanie precyzji i miary.

*Stanowisko ACER w odniesieniu do głównych uwag ETO dotyczących integracji rynku energii elektrycznej.*

- ACER liczyłaby na bardziej wyważoną ocenę ogromnych wysiłków i osiągnięć poczynionych w zakresie integracji krajowych rynków energii elektrycznej.
- Europejski system energetyczny jest najbardziej zintegrowanym systemem na świecie. Przynosi on znaczne korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom europejskim. W oparciu o scenariusz bez handlu transgranicznego w 2021 r. ACER szacuje, że korzyści te wynoszą około 34 mld EUR rocznie<sup>1</sup> dzięki umożliwieniu handlu transgranicznego między państwami członkowskimi oraz poprawie odporności i bezpieczeństwa dostaw w państwach członkowskich<sup>2</sup>.
- Sukces Europy w zakresie postępów w integracji systemu elektroenergetycznego to rezultat wysiłku wielu podmiotów<sup>3</sup> i ACER z zadowoleniem przyjąłaby uznanie złożoności tych działań i podjętych starań.
- ACER liczyłaby na uznanie szeregu kluczowych osiągnięć dokonanych w latach 2015-2021 – osiągnięć, które sprawiają, że korzyści z projektu integracji europejskiego rynku energii elektrycznej są namacalne. Do korzyści tych należy: utworzenie w 2018 r. wspólnej platformy alokacji, która przydziela dostępne długo- i krótkoterminowe prawa do zdolności przesyłowych na wszystkich wewnętrznych granicach UE; europejskie jednolite łączenie rynków dnia bieżącego w 15 krajach (2018 r.); oraz uruchomienie w ostatnich dwóch latach europejskich platform bilansujących, których rozwój pomoże

---

<sup>1</sup> Zob. streszczenie i pkt 38 uwag w sprawozdaniu ETO.

<sup>2</sup> Szczegółowe informacje znajdują się w dokumencie [Końcowa ocena ACER dotycząca struktury hurtowego rynku energii elektrycznej UE](#), kwiecień 2022 r.

<sup>3</sup> Należą do nich między innymi Komisja Europejska, państwa członkowskie, Parlament Europejski, operatorzy sieci i rynku, przedsiębiorcy, a także ACER i krajowe organy regulacyjne (NRA).

zwiększyć bezpieczeństwo dostaw i umożliwi nowym graczom udział w tym rynku (np. reagowanie na popyt i odnawialne źródła energii).

*ACER przyjmuje zalecenia, z wyjątkiem terminu realizacji podanego w zaleceniu 3. Agencja uważa, że pełne wdrożenie zalecenia dotyczącego nadzoru nad rynkiem w wyznaczonym terminie do 2025 r. stanowi trudność.*

## **2. Ogólne uwagi ACER dotyczące integracji rynków energii elektrycznej w UE**

ACER z zadowoleniem przyjąłaby uznanie ogromnych wysiłków i osiągnięć poczynionych w zakresie integracji krajowych rynków energii elektrycznej, które w ostatnim dziesięcioleciu pobudziły handel transgraniczny i przyniosły znaczne korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom unijnym. Rzeczywistym rezultatem tych ogromnych wysiłków jest to, że europejski system energetyczny jest najbardziej zintegrowany na świecie. W oparciu o scenariusz bez handlu transgranicznego w 2021 r. ACER szacuje, że korzyści te wynoszą około 34 mld EUR rocznie<sup>4</sup> dzięki umożliwieniu handlu transgranicznego między państwami członkowskimi oraz poprawie odporności i bezpieczeństwa dostaw w państwach członkowskich<sup>5</sup>.

Integracja europejskich rynków energii elektrycznej jest wciąż trwającym procesem. ACER z zadowoleniem przyjąłaby uznanie szeregu kluczowych osiągnięć z lat 2015-2021. Do osiągnięć, które stanowią decydujące kamienie milowe na drodze do zakończenia budowy wewnętrznego rynku energii elektrycznej i sprawiają, że korzyści płynące z projektu integracji europejskiego rynku energii elektrycznej są namacalne, należą:

- stopniowe ujednoczenie zasad długoterminowych praw przesyłowych i utworzenie (w październiku 2018 r.) wspólnej platformy alokacji, która przydziela dostępne długo- i krótkoterminowe prawa do zdolności przesyłowych na wszystkich wewnętrznych granicach UE i działa jako zaplecze dla projektu jednolitego łączenia rynków dnia następnego;
- uruchomienie (w czerwcu 2018 r.) europejskiego jednolitego łączenia rynków dnia bieżącego w 15 krajach, które po dwóch falach przedłużenia powinny wkrótce zostać w pełni zakończone wraz z czwartą i ostatnią falą (tj. integracją Grecji i Słowacji);
- uruchomienie w ciągu ostatnich dwóch lat europejskich platform bilansujących, których rozwój przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw i ułatwi udział w tym rynku nowych podmiotów (np. reagowanie na popyt i odnawialne źródła energii); oraz
- niedawne (8 czerwca 2022 r.) uruchomienie projektu opartego na przepływach dnia następnego w regionie Core, który optymalizuje wykorzystanie istniejących międzyobszarowych zdolności przesyłowych w około połowie Europy (13 krajów).

Ponadto ACER zwraca uwagę, że europejski wewnętrzny rynek energii elektrycznej:

- ze względu na swoje wysokie ambicje i wielopodmiotowość jest najbardziej wymagającym projektem integracji energetycznej dla wielu krajów na świecie;

---

<sup>4</sup> Zob. streszczenie i pkt 38 uwag w sprawozdaniu ETO.

<sup>5</sup> Szczegółowe informacje znajdują się w dokumencie [Końcowa ocena ACER dotycząca struktury hurtowego rynku energii elektrycznej UE](#), kwiecień 2022 r.

- że dzięki jego sukcesowi państwa członkowskie są w stanie lepiej przetrwać obecny kryzys na rynku energii (mniejsza zmienność cen i większe bezpieczeństwo dostaw) oraz sprostać przyszłym wyzwaniom;
- ułatwił zwiększenie udziału energii odnawialnej w Europie, nie tylko szybciej, ale i w sposób bardziej bezpieczny i opłacalny, niż początkowo zakładano; oraz
- będzie miał kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw w kilku państwach członkowskich, które są w dużym stopniu uzależnione od udostępniania transgranicznych zdolności przesyłowych na potrzeby handlu.

W tym złożonym procesie integracji rynkowej wartość ACER polega nie tylko na łączeniu krajowych organów regulacyjnych, ale również na włączaniu do współpracy wszystkich zaangażowanych stron i przedstawianiu opinii na temat wyzwań krótko- i długoterminowych. Oprócz podejmowania wiążących decyzji i wydawania zaleceń mających na celu dalszą poprawę funkcjonowania wewnętrznego rynku energii elektrycznej, działania te obejmują również udaną inicjatywę ACER polegającą na wprowadzeniu integracyjnej i skutecznej strategii monitorowania poprzez ustanowienie czterech europejskich komitetów zainteresowanych stron, które mają pomóc w monitorowaniu postępów w procesie wdrażania kodeksów sieci, a także działania i funkcjonowania procesów i uzgodnień ustanowionych zgodnie z kodeksami sieci, na poziomie lokalnym, regionalnym i ogólnoeuropejskim, zgodnie z [zakresem uprawnień](#) tych komitetów zainteresowanych stron.

### **3. Uwagi szczegółowe**

#### ***Uwaga VIII (streszczenie)***

ACER docenia wszelkie uwagi dotyczące dalszego doskonalenia podejścia do monitorowania w przyszłości, uważa jednak, że jej podejście do monitorowania było skuteczne w poszerzaniu wiedzy na temat kluczowych kwestii związanych z wdrażaniem (lub brakiem wdrażania) kodeksów sieci i wytycznych ramowych.

Ponadto:

- 1) w ciągu ostatnich siedmiu lat (tj. od momentu przyjęcia kodeksów sieci i wytycznych) wszystkie wewnętrzne (grupy zadaniowe, grupa robocza, rada organów regulacyjnych) i zewnętrzne struktury ACER – europejskie komitety zainteresowanych stron, trójstronne grupy koordynacyjne (KE-ACER-ENTSO-E), grupa monitorująca wdrażanie na wysokim szczeblu (KE-ACER-ENTSO-E), europejskie forum regulatorów energii elektrycznej „Florence” – były poświęcone monitorowaniu postępów i wyzwań związanych z wdrażaniem kodeksów sieci i wytycznych UE. ACER podkreśla w szczególności rolę i wkład europejskich komitetów zainteresowanych stron w utrzymywanie stałego nacisku na strony zaangażowane i odpowiedzialne za wdrażanie kodeksów sieci i wytycznych, niezależnie od tego, czy chodzi o operatorów systemów przesyłowych (OSP), wyznaczonych operatorów rynku energii elektrycznej (NEMO), krajowe organy regulacyjne, a czasami o ACER i Komisję Europejską.
- 2) ACER odróżnia monitorowanie wiążących ogólnounijnych kodeksów sieci (w przypadku których ACER podjęła znaczące wysiłki w celu spójnego, systematycznego i kompleksowego informowania o stanie ich wdrożenia) od monitorowania wytycznych (gdzie wysiłki dotyczyły głównie terminowego przyjęcia warunków i metod).

Dzięki tak szerokiemu zakresowi struktur wewnętrznych i zewnętrznych Komisja Europejska, krajowe organy regulacyjne, państwa członkowskie i zainteresowane strony były dobrze

poinformowane o stanie wdrożenia każdego kodeksu sieci i każdej wytycznej.

### **Uwaga 73**

Zainteresowane strony były czynnie zaangażowane w monitorowanie wdrażania kodeksów sieci i wytycznych, w szczególności za pośrednictwem czterech europejskich komitetów zainteresowanych stron, ustanowionych bezpośrednio po przyjęciu wytycznych (zob. zakres uprawnień tych komitetów oraz porządek obrad, protokoły i materiały z tych posiedzeń od momentu ich ustanowienia na oficjalnej stronie internetowej europejskich komitetów zainteresowanych stron([www.entsoe.eu](http://www.entsoe.eu)).

ACER podjęła działania w następstwie zaleceń zawartych w swoich pierwszych wytycznych CACM<sup>6</sup>/FCA<sup>7</sup>, a w 2021 r. wydała zalecenie dotyczące wytycznych CACM 2.0. W październiku 2022 r. ACER rozpoczęła proces konsultacji, który powinien doprowadzić do wniosku w sprawie zmiany wytycznych FCA w marcu 2023 r.

ACER nie uwzględniła wytycznych dotyczących bilansowania w pierwszym sprawozdaniu z monitorowania wdrażania, opublikowanym w 2019 r., ponieważ działania związane z wdrażaniem wytycznych dotyczących bilansowania koncentrowały się na terminowym przyjęciu warunków i metod, które zazwyczaj poprzedzają realizację projektów.

### **Uwaga 84**

ACER faktycznie nie przedstawiła żadnej oficjalnej opinii Komisji Europejskiej ani Parlamentowi Europejskiemu w ramach sprawozdań z monitorowania rynku, jednakże w różnych dokumentach sformułowała zalecenia dla krajowych organów regulacyjnych, operatorów systemów przesyłowych i innych zainteresowanych stron. Można wymienić następujące przykłady:

- 1) zalecenie dotyczące wspólnej metody wyznaczania zdolności przesyłowych oraz metody podziału kosztów redysponowania i zakupów przeciwnych w 2016 r.;
- 2) zalecenie w sprawie wdrożenia minimalnego marginesu dostępnego na potrzeby obrotu międzyobszarowego;
- 3) zalecenie w sprawie zmiany wytycznych CACM.

### **Uwaga 130**

ACER uważa, że wyniki jej działań w zakresie nadzoru są porównywalne z wynikami nadzoru prowadzonego przez osoby zawodowo zajmujące się pośredniczeniem w zawieraniu transakcji oraz finansowe organy regulacyjne. Obecna niska liczba decyzji wykonawczych opartych na wstępnych ocenach ACER wiąże się z niewielką liczbą spraw skierowanych do ACER w wartościach bezwzględnych. Jednak w ujęciu względnym liczba spraw kierowanych do ACER stale rośnie i w ciągu ostatnich 5 lat liczba wszystkich spraw zgłaszanych do Agencji wzrosła z 2,4% do 8,8%. Wynika to głównie z braku personelu do działań nadzorczych, niepełnego zasięgu nadzoru rynku oraz czasu prowadzenia dochodzeń przez krajowe organy

---

<sup>6</sup> [Rozporządzenie Komisji \(UE\) 2015/1222 z dnia 24 lipca 2015 r. ustanawiające wytyczne dotyczące alokacji zdolności przesyłowych i zarządzania ograniczeniami przesyłowymi \(CACM\)](#)

<sup>7</sup> [Rozporządzenie Komisji \(UE\) 2016/1719 z dnia 26 września 2016 r. ustanawiające wytyczne dotyczące długoterminowej alokacji zdolności przesyłowych](#)

regulacyjne.

#### **4. Odpowiedzi ACER na zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego**

ACER przyjmuje do wiadomości, że zalecenia 1, 2, 5 i 7 są skierowane do Komisji.

##### **Zalecenie 3 – Wzmocnienie nadzoru ACER nad integralnością rynków hurtowych**

ACER przyjmuje to zalecenie, z wyjątkiem terminu realizacji. Wdrożenie tego zalecenia do 2025 r. nie jest realistycznie możliwe.

Od 2016 r. Agencja konsekwentnie wyrażała w swoich rocznych dokumentach programowych, że przy dostępnych zasobach nie jest w stanie należycie wypełnić swoich obowiązków prawnych wynikających z art. 7 ust. 1 REMIT<sup>8</sup>. Służba Audytu Wewnętrzny Komisji oraz sam Europejski Trybunał Obrachunkowy potwierdziły ten fakt.

W świetle opinii Komisji Europejskiej w sprawie dokumentu programowego ACER na lata 2022-2024 oraz oceny skutków finansowych regulacji, ACER przyznano dodatkowe zasoby finansowe i ludzkie. Nowo zatrudnione osoby będą jednak wprowadzane stopniowo do 2027 r.

Jeżeli chodzi o art. 7 ust. 1 REMIT, obecnie ACER koncentruje się przede wszystkim na rozszerzeniu zakresu nadzoru rynku poprzez opracowanie i wzmocnienie ostrzeżeń w ciągu najbliższych pięciu lat. Na potrzeby tej działalności ACER w przeszłości nie dysponowała wystarczającymi środkami finansowymi, w związku z czym konieczne jest nadrobienie znacznych zaległości. Po drugie, ACER zatrudnia dodatkowych ekspertów ds. nadzoru rynku, aby poradzić sobie z rosnącą liczbą „wywołanych ostrzeżeń” wymagających ręcznej oceny przez ekspertów, oraz aby rozszerzyć zakres nadzoru. Po trzecie, pracom ACER w zakresie nadzoru rynku zagrażają zmieniające się rynki hurtowe UE (np. SIDC, aukcje dnia bieżącego i unijna platforma rynku bilansującego) oraz ewentualne rozszerzenie jurysdykcji REMIT (np. region Wspólnoty Energetycznej przygotowuje się do rozpoczęcia łączenia rynków). Po czwarte, Komisja Europejska powierzyła ACER zadanie opracowania poziomu odniesienia LNG i (w zależności od dyskusji politycznych) ACER mogłaby otrzymać zadanie wdrożenia „mechanizmu korekty rynku gazu”. Powyższe dodatkowe zadania mogą potencjalnie spowolnić prace nad realizacją tego zalecenia do 2025 r.

W związku z powyższym ACER dąży do wypełnienia swoich zobowiązań prawnych wynikających z art. 7 ust. 1 REMIT poprzez stopniowe uruchamianie niezbędnych dodatkowych zasobów udostępnionych w ramach oceny skutków finansowych regulacji do 2027 r.

##### **Zalecenie 4 – Przyspieszenie wykorzystania opłat pobieranych na podstawie REMIT w celu wyeliminowania niedociągnięć w nadzorze rynku prowadzonym przez ACER**

ACER przyjmuje to zalecenie.

---

<sup>8</sup> [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1227/2011](#) z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT)

**Zalecenie 6 – Poprawa przejrzystości i rozliczalności ACER**

ACER przyjmuje to zalecenie.