



Bruksela, dnia 16.3.2020 r.
C(2020) 1564 final

OPINIA KOMISJI

z dnia 16.3.2020 r.

**w sprawie planu wdrażania dla Polski na podstawie art. 20 ust. 5 rozporządzenia (WE)
2019/943**

(JEDYNIIE TEKST W JĘZYKU POLSKIM JEST AUTENTYCZNY)

OPINIA KOMISJI

z dnia 16.3.2020 r.

w sprawie planu wdrażania dla Polski na podstawie art. 20 ust. 5 rozporządzenia (WE) 2019/943

(JEDYNNIE TEKST W JĘZYKU POLSKIM JEST AUTENTYCZNY)

I. PROCEDURA

W dniu 5 listopada 2019 r. Komisja otrzymała od polskiego Ministerstwa Energetyki plan wdrażania przygotowany na podstawie art. 20 ust. 3 rozporządzenia (WE) 2019/943 (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie energii elektrycznej”). Art. 20 ust. 3 rozporządzenia w sprawie energii elektrycznej nakłada na państwa członkowskie, w których stwierdzono problemy z wystarczalnością zasobów, obowiązek określenia w planie wdrażania środków mających na celu wyeliminowanie zakłóceń regulacyjnych lub niedoskonałości rynku na ich rynkach.

Zgodnie z art. 20 ust. 5 rozporządzenia w sprawie energii elektrycznej Komisja jest zobowiązana do wydania opinii, czy proponowane środki i harmonogram ich przyjmowania są wystarczające do wyeliminowania zakłóceń regulacyjnych lub niedoskonałości rynku.

II. OPIS PLANU WDRAŻANIA

W planie wdrażania Polska proponuje wdrożenie szeregu reform i środków rynkowych. Zwracamy uwagę, że proponowane środki są identyczne ze zobowiązaniami podjętymi przez Polskę w ramach procedury Komisji dotyczącej pomocy państwa zatwierdzającej mechanizm zdolności wytwórczych w Polsce (pomoc państwa nr SA.46100 (2017/N))¹. Proponowane środki są następujące:

1. Ogólne warunki cenowe na rynku hurtowym

Od dnia 1 stycznia 2021 r. wszyscy uczestnicy rynku będą mogli licytować lub zmieniać oferty dotyczące energii na rynku hurtowym co najmniej do czasu zamknięcia bramki dla międzyobszarowego rynku dnia bieżącego.

2. Rynki bilansujące

- a) Od dnia 1 stycznia 2021 r. ceny energii na rynku bilansującym będą oparte na systemie cen krańcowych określonym w art. 30 ust. 1 lit. a) wytycznych dotyczących bilansowania energii elektrycznej. Pozostanie to bez uszczerbku dla możliwości stosowania zróżnicowania lokalizacji w ramach polskiego obszaru rynkowego poprzez zastosowanie do ustalania cen modelu pełnej sieci przesyłowej. Jeżeli na rynku bilansującym stosuje się techniczne limity cenowe, będą one uwzględniać maksymalne i minimalne ceny ustalone zgodnie z art. 30

¹ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/272253/272253_1977790_162_2.pdf

ust. 2 rozporządzenia Komisji (UE) 2017/2195 (zwanego dalej „wytycznymi dotyczącymi bilansowania”).

- b) Począwszy od dnia 1 stycznia 2021 r. wszyscy dostawcy usług bilansujących będą mogli aktualizować swoje oferty dotyczące zintegrowanego procesu grafików w miarę możliwości do czasu zamknięcia bramki dla międzyobszarowego rynku dnia bieżącego zgodnie z art. 24 ust. 5 i 6 wytycznych dotyczących bilansowania.
- c) Do dnia 1 stycznia 2021 r. Polska wprowadzi administracyjny mechanizm ustalania cen odzwierciedlający niedobory mocy, o którym mowa w art. 44 ust. 3 wytycznych dotyczących bilansowania. Mechanizm ten będzie miał na celu zapewnienie dodatku cenowego do cen energii na rynku bilansującym, zmieniającego się w zależności od wielkości rezerwy w polskim systemie. Obliczenie dodatku cenowego będzie oparte na wartości niedostarczonej energii (VOLL) i prawdopodobieństwie niedostarczenia energii (LOLP), przy zapewnieniu, w przypadku wyczerpania rezerw (tj. braku dostępnych rezerw, które może uruchomić OSP), cen za niebilansowanie nie niższych niż cena maksymalna ustalona zgodnie z art. 54 ust. 1 rozporządzenia 2015/1222. Pozostanie to bez uszczerbku dla stosowania przez Polskę środków zapobiegających korzystaniu z władzy rynkowej i działania strategicznego.

3. Odpowiedź odbioru

Do dnia 1 stycznia 2021 r. Polska upewni się, że odpowiedź odbioru (DSR) kwalifikuje się do udziału w hurtowych rynkach energii elektrycznej (w tym na rynku dnia następnego i dnia bieżącego) oraz rynku bilansującym i będzie traktowana w podobny sposób jak inni uczestnicy rynku i dostawcy usług bilansujących. Odpowiedź odbioru może być reprezentowana indywidualnie lub za pośrednictwem agregatorów.

4. Inne kwestie regulacyjne

- a) Następujące mechanizmy zostaną zakończone przed pierwszym rokiem dostawy na rynku zdolności wytwórczych, tj. 2021 r.:
 - Interwencyjna Rezerwa Mocy – IRZ;
 - Praca interwencyjna – PI;
 - Gwarantowany Interwencyjny Program DSR – IP DSR;
 - Operacyjna rezerwa mocy – ORM.

III. UWAGI

1. Rynki bilansujące

W planie wdrażania Polska zaproponowała szereg dostosowań w swoim systemie bilansowania. Środki te mają zasadnicze znaczenie dla dobrze funkcjonującego rynku energii elektrycznej. W związku z tym Komisja zwraca się do Polski o wdrożenie zaproponowanych środków.

Z informacji Komisji wynika, że polski operator systemu przesyłowego (OSP) jest obecnie członkiem projektów, w ramach których opracowywane są przyszłe unijne platformy zautomatyzowanych rezerw rekonstrukcji częstotliwości (aFRR) „Picasso” oraz aktywowanych ręcznie rezerw rekonstrukcji częstotliwości (mFRR) „Mari”. W związku z tym Komisja zwraca

się do Polski o uczestnictwo w platformach UE na potrzeby aFRR i mFRR od dnia, w którym platformy te staną się operacyjne.

Komisja jest świadoma, że polski OSP jest obecnie członkiem projektu, który opracował unijną platformę rezerw zastępczych (RR) „Terre”. Biorąc pod uwagę decyzję polskiego organu regulacyjnego o przyznaniu polskiemu OSP dodatkowego czasu na udział w platformie, Komisja zwraca się do Polski o jak najszybsze przystąpienie do unijnej platformy RR, jednak nie później niż do dnia 15 stycznia 2022 r.

W UE istnieją regionalne inicjatywy OSP mające na celu wspólne pozyskiwanie środków na rezerwy utrzymania częstotliwości (FCR). Komisja rozumie, że polski OSP nie uczestniczy w takich inicjatywach. Ponieważ wspólny zakup FCR zapewnia lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów w całej Europie i zmniejsza koszty systemowe, Komisja zwraca się do Polski o przyłączenie się do istniejących inicjatyw regionalnych dotyczących pozyskiwania zasobów FCR do dnia 1 stycznia 2021 r.

Komisja ma świadomość, że polski OSP stosuje limity cenowe w odniesieniu do bilansowania energii i rozliczania niezbilansowania w wysokości +/-50 000 PLN/MWh. Choć te limity cenowe wydają się być stosunkowo wysokie i odpowiadają technicznym ograniczeniom cenowym stosowanym na rynku dnia bieżącego w UE, należy zapewnić, aby te limity cenowe nie stały się barierą dla ustanowienia równowagi na rynku bilansującym. W związku z tym Komisja zwraca się do Polski o zapewnienie, aby polski OSP nie stosował limitów cenowych na rynku bilansującym innym niż techniczne limity cenowe określone zgodnie z art. 30 ust. 2 wytycznych dotyczących bilansowania², od dnia, w którym zaczną obowiązywać wspomniane limity techniczne.

W planie wdrażania Polska proponuje wprowadzenie administracyjnego mechanizmu ustalania cen w sposób odzwierciedlający niedobory mocy. Ważne jest, aby mechanizm ten był dobrze zaprojektowany, tak aby nie tylko wprowadzał zachęty do krótkoterminowej elastyczności, ale również wysyłał odpowiednie sygnały dotyczące inwestycji w celu utrzymania wystarczalności systemu. W związku z tym zwracamy się do Polski o zapewnienie, aby dodatek cenowy tworzony przez wspomnianą funkcję w okresach niedoboru nie tylko był pobierany od podmiotów odpowiedzialnych za bilansowanie, ale był również wypłacany podmiotom świadczącym usługi bilansujące, które zapewniają bilansowanie energii na rzecz OSP.

2. Odpowiedź odbioru

Komisja zwraca się do Polski o dalsze rozwijanie odpowiedzi odbioru. Komisja zachęca Polskę do szybkiego wdrożenia odnośnych przepisów dyrektywy (UE) 2019/944 (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie energii elektrycznej”), a w szczególności do opracowania metody wypłacania rekompensaty finansowej w przypadku aktywacji odpowiedzi odbioru zgodnie z art. 17 ust. 4 dyrektywy.

Jeżeli chodzi o inteligentne systemy pomiarowe i zgodnie z odnośnymi przepisami dyrektywy w sprawie energii elektrycznej (art. 19 i 20, załącznik II), Komisja zwraca się do Polski o szybkie wprowadzenie na swoim terytorium na szeroką skalę dostosowanych do potrzeb

² Rozporządzenie Komisji (UE) 2017/2195 z dnia 23 listopada 2017 r. ustanawiające wytyczne dotyczące bilansowania (Dz.U. L 312 z 28.11.2017, s. 6).

inteligentnych systemów pomiarowych, które umożliwiałyby pomiary w czasie (niemal) rzeczywistym oraz opartą na cenie odpowiedź odbioru. Ponadto zachęca się władze krajowe do szybkiego wprowadzenia prostych i przejrzystych ram dostępu do danych przez uprawnione strony, a także konsumentów i podmioty przez nich uprawnione, aby skutecznie wprowadzić w życie odpowiednie przepisy dyrektywy w sprawie energii elektrycznej (art. 23 i 24).

3. Rynki detaliczne: ceny regulowane

W swoim planie wdrażania Polska wskazuje, że obecnie nie ma decyzji dotyczących deregulacji cen detalicznych. Regulowane ceny detaliczne mają zastosowanie do gospodarstw domowych, którym energię dostarcza czterech dostawców z urzędu i którzy nie przenieśli się do innego dostawcy. Komisja rozumie, że Polska rozważa również środki mające na celu ochronę odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym, które mogą obejmować dodatkowe interwencje publiczne w zakresie ustalania cen dostaw energii elektrycznej dla takich odbiorców.

Komisja pragnie podkreślić ogólną zasadę, zgodnie z którą dostawcy powinni mieć swobodę ustalania cen dostaw energii elektrycznej do odbiorców oraz że wszelkie odstępstwa od tej zasady powinny być zgodne z wymogami określonymi w dyrektywie w sprawie energii elektrycznej. W szczególności, każda ogólnie obowiązująca regulacja cen powinna mieć charakter przejściowy i powinien jej towarzyszyć zestaw środków mających na celu osiągnięcie skutecznej konkurencji. Obejmuje to wymóg, zgodnie z którym cena regulowana powinna być wyższa niż koszty, na poziomie, na którym może dojść do skutecznej konkurencji cenowej. Polska jest proszona o sprawdzenie zgodności z tymi warunkami. Wszystkie regulacje cen detalicznych powinny również obejmować ustawowy mechanizm przeglądu.

W odniesieniu do wszelkich interwencji publicznych w ustalanie cen za dostawy energii elektrycznej do gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym zwraca się szczególną uwagę na wymóg, aby takie interwencje były proporcjonalne w odniesieniu do ich beneficjentów. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami na rzecz klimatu państwa członkowskie mają obowiązek ocenić liczbę gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym. Polska powinna również wypełnić obowiązek określony w przekształconej dyrektywie w sprawie energii elektrycznej, zgodnie z którą działaniom publicznym w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej do gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym powinien towarzyszyć orientacyjny cel zmniejszenia ubóstwa energetycznego, a postępy na drodze do osiągnięcia tego celu powinny być monitorowane w ramach polskiego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu.

4. Połączenia wzajemne

4.1 Infrastruktura połączeń wzajemnych

W swoim planie wdrażania Polska nie przedstawiła zobowiązań mających na celu poprawę przepustowości sieci wewnętrznej i połączeń wzajemnych. Rozumiemy jednak, że polski OSP rozbudowuje sieć przesyłową i poprawia zarządzanie systemem przesyłowym. W wyniku tych wysiłków i stosowania bardziej zaawansowanych metod wyznaczania zdolności przesyłowych

polski OSP zwiększył ostatnio swoją ofertę przepustowości połączeń wzajemnych dla uczestników rynku. Jest to obiecujące, ponieważ ułatwi integrację Polski z wewnętrznym rynkiem energii elektrycznej.

W celu dalszego pogłębienia integracji rynku Komisja wzywa Polskę do dalszego rozwoju systemu przesyłowego. W ramach procedury Komisji EU Pilot – EUP(2019)9405 Polska zobowiązała się do opracowania następujących projektów inwestycyjnych:

- a) na przekroju synchronicznym prądu przemiennego
 - Krajnik – Baczyna (400 kV)
 - Baczyna – Plewiska (400 kV)
 - Mikułowa – Czarna – Pasikowice (400 kV)
 - Mikułowa – Świebodzice (400 kV)
 - Ostrów – Kromolice (400 kV)
- b) na połączeniach stałoprądowych
 - (połączenie ze Szwecją) Słupsk – Żydowo Kierzkowo – Gdańsk Przyjaźń – Pelplin – Grudziądz – Jasiniec – Pątnów (400 kV)
 - (połączenie z Litwą) Ostrołęka – Stanisławów (400 kV)

Polska zobowiązała się również do realizacji tego programu inwestycyjnego do dnia 31 grudnia 2025 r. w celu osiągnięcia do 4 GW zdolności przesyłowych importowych podczas nadzwyczajnych niedoborów (pod warunkiem, że podczas takich zdarzeń mechanizm oparty na przepływach zapewni wykorzystywanie krytycznych elementów polskiej sieci wyłącznie do importu do Polski, a nie do tranzytu).

W ramach etapu przejściowego, zakładając wdrożenie łączenia rynków w oparciu o przepływy w obrębie regionu CORE, Polska zobowiązała się do zwiększenia swoich zdolności importowych podczas zdarzeń niedoboru w celu osiągnięcia do 2,5 GW do dnia 1 listopada 2021 r.

Komisja zwraca się do Polski o dalszą realizację tych zobowiązań.

4.2 Ograniczenia dotyczące alokacji

Komisja jest świadoma, że Polska stosuje obecnie ograniczenia dotyczące eksportu i importu energii elektrycznej w okresach, w których OSP ocenia, że nie jest w stanie zapewnić wystarczających zdolności do zbilansowania swojego systemu. Pod względem technicznym oznacza to, że w tych okresach OSP oferuje mniejszą transgraniczną zdolność przesyłową na potrzeby obrotu, niż miałyby to miejsce w innym przypadku. Ograniczenie obrotu na połączeniach wzajemnych to powtarzająca się tendencja, w szczególności w przypadku importu w okresach niskiego popytu (w godzinach nocnych). Praktyka ta prowadzi do zakłóceń w kształtowaniu się cen w Polsce, a w konsekwencji na rynku wewnętrznym, ponieważ energia elektryczna wytwarzana w Polsce nie konkuruje na równych warunkach z energią elektryczną wytwarzaną w innych państwach Unii.

Polska uzasadnia konieczność wprowadzenia ograniczeń sposobem zabezpieczania zdolności bilansowania przez OSP. Obecnie polski OSP, w przeciwieństwie do zdecydowanej większości

unijnych OSP, zabezpiecza zdolności bilansowania w ramach ogólnego procesu optymalizacji systemu energetycznego, zwanego zintegrowanym procesem grafikowania. Proces ten rozpoczyna się po procesie wyznaczenia i łączenia zdolności przesyłowych dnia następnego (SDAC) i trwa do czasu rzeczywistego.

Polska twierdzi, że gdyby dostawcy usług bilansujących (jednostki wytwórcze) mieli możliwość sprzedaży zbyt dużej ilości energii na rynku dnia następnego z powodu wysokiego eksportu, mogliby nie być w stanie zapewnić na potrzeby OSP w ramach zintegrowanego procesu grafikowania wystarczającej rezerwy mocy w górę. To z kolei spowodowałoby naruszenie przez OSP warunku bezpiecznej pracy systemu. Argument ten miałby również zastosowanie do importu. Gdyby jednostki wytwórcze mogły sprzedawać zbyt małą ilość energii na rynku dnia następnego ze względu na wysoki poziom importu, całkowicie zatrzymałyby wytwarzanie energii, pozostawiając OSP bez wystarczającej mocy bilansującej w dół. W związku z tym w celu zapewnienia wystarczającej rezerwy mocy w systemie polski OSP ustala limit eksportu lub importu energii elektrycznej w ramach SDAC.

W swojej decyzji w sprawie metody wyznaczenia zdolności przesyłowych dnia następnego w regionie wyznaczenia zdolności przesyłowych CORE Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) stwierdziła, że istnieją alternatywne sposoby rozwiązania wyżej wymienionego problemu bezpieczeństwa operacyjnego bez potrzeby ograniczania ogólnej zdolności eksportowej/importowej³. Jedną z alternatyw określonych przez ACER jest jawny zakup rezerwy (poza zintegrowanym procesem grafikowania) przed SDAC. Rozumiemy, że polski OSP planuje właśnie to zrobić. Obecnie prowadzi on konsultacje z uczestnikami rynku na temat nowego procesu nabywania mocy bilansującej i zamierza kupować, w ramach procedury dziennej, moc bilansującą jawnie przed SDAC poczynając od 2021 r. W naszym rozumieniu pozwoliłoby to polskiemu OSP na złagodzenie obecnego podejścia do stosowania ograniczeń zewnętrznych w ramach regionalnego procesu wyznaczenia transgranicznej zdolności przesyłowej i zaoferowanie maksymalnej wielkości przepustowości połączeń wzajemnych na rzecz uczestnika rynku zgodnie z wymogami przepisów UE⁴.

W związku z tym Komisja zwraca się do Polski o zapewnienie, aby jej OSP zniósł ograniczenia eksportowe i importowe, o których mowa powyżej, w jak najkrótszym terminie, a w każdym razie nie później niż na początku 2021 r., kiedy wprowadzi nowy proces nabywania mocy bilansującej.

5. Mechanizm zdolności wytwórczych

Komisja zwraca się do Polski o zapewnienie, aby projekt jej mechanizmu zdolności wytwórczych spełniał wymogi rozporządzenia w sprawie energii elektrycznej i w razie potrzeby dostosowania go zgodnie z wymogami art. 22 ust. 5 tego rozporządzenia.

³ Strona 20 załącznika I do decyzji ACER nr 02/2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie podstawowego wniosku CORE CCR OSP dotyczącego projektu regionalnego wspólnych metod wyznaczenia zdolności przesyłowych na potrzeby rynku dnia następnego i dnia bieżącego (https://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Individual%20decisions/ACER%20Decision%2002-2019%20on%20CORE%20CCM.pdf)

⁴ W szczególności art. 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie energii elektrycznej.

IV. WNIOSEK

Zgodnie z art. 20 ust. 5 rozporządzenia w sprawie energii elektrycznej Polska powinna zmienić plan wdrażania, aby w jak największym stopniu uwzględnić powyższe uwagi Komisji. Polska jest proszona o opublikowanie zmienionego planu w terminie dwóch miesięcy i poinformowanie o tym Komisji.

Zgodnie z art. 20 ust. 6 rozporządzenia w sprawie energii elektrycznej Polska powinna monitorować stosowanie swojego planu wdrażania oraz opublikować wyniki monitorowania w sprawozdaniu rocznym i przedłożyć to sprawozdanie Komisji. W sprawozdaniu tym Polska jest proszona o wyjaśnienie, czy i w jakim stopniu reformy rynkowe zostały wdrożone zgodnie z zaplanowanym harmonogramem, a jeśli nie, o wyjaśnienie powodów.

Stanowisko Komisji w sprawie tego konkretnego zgłoszenia pozostaje bez uszczerbku dla jej ewentualnego stanowiska wobec zgodności dowolnego krajowego środka wykonawczego z prawem UE.

Komisja opublikuje niniejszy dokument na swojej stronie internetowej. Komisja nie uznaje zawartych w niniejszym dokumencie informacji za poufne. Polska może powiadomić Komisję w terminie pięciu dni roboczych od otrzymania niniejszej opinii, czy i dlaczego uważa, że zgodnie z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi tajemnicy handlowej niniejszy dokument zawiera informacje poufne, które należałoby usunąć przed publikacją.

Sporządzono w Brukseli dnia 16.3.2020 r.

*W imieniu Komisji
Kadri SIMSON
Członek Komisji*

