

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1227/2011 i (UE) 2019/942 w celu poprawy ochrony Unii przed manipulacją na hurtowym rynku energii”

[COM(2023) 147 final]

(2023/C 293/20)

Sprawozdawczyni: **Alena MASTANTUONO**

Współsprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 31.3.2023 Parlament Europejski, 29.3.2023
Podstawa prawna	Art. 194 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	16.5.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.6.2023
Sesja plenarna nr	579
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	217/5/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że – tak jak stwierdził już w wielu wcześniejszych opiniach – niezbędne jest stworzenie warunków do lepszego funkcjonowania rynków energii, a jednocześnie zajęcie się manipulacjami na rynku i innymi zjawiskami, które zakłócają funkcjonowanie rynków i wywierają negatywny wpływ na przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe i całe społeczeństwo.

1.2. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje podstawowy cel proponowanego rozporządzenia, czyli zwiększenie przejrzystości i monitorowania hurtowych rynków energii. Podkreślił jednak również, że wszelkie inicjatywy należy poprzedzić szczegółową debatą i oceną skutków.

1.3. Dlatego EKES ubolewa, że propozycje dotyczące struktury rynku energii elektrycznej nie zostały poddane pełnym konsultacjom i ocenie skutków. Jest zdania, że reform nie należy wprowadzać pośpiesznie, a konsultacje publiczne i oceny skutków są cennym narzędziem w procesie stanowienia prawa.

1.4. W opisie kontekstu politycznego proponowanego rozporządzenia Komisja podkreśla obawy konsumentów, branży i inwestorów dotyczące ekspozycji na zmienne ceny krótkoterminowe spowodowane wysokimi cenami gazu. Brakuje jednak odpowiedniej analizy nadużyć pozycji rynkowej i manipulacji na rynku. W przyszłości konieczne będzie stałe monitorowanie i prowadzenie analiz, by odpowiednie interwencje i działania regulacyjne były podejmowane w odpowiednim czasie i na solidnych podstawach.

1.5. EKES podkreśla znaczenie współpracy pomiędzy organami w zakresie wykrywania manipulacji na rynku i rozwiązywania tego problemu oraz popiera zacieśnioną współpracę i wymianę informacji pomiędzy organami regulacji energetyki, ochrony konkurencji i regulacji finansów. W tym kontekście pochwała dostosowanie definicji informacji wewnętrznej i manipulacji na rynku do przepisów dotyczących rynków finansowych.

1.6. EKES podkreśla również znaczenie współpracy pomiędzy organami krajowymi i unijnymi. Zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia odpowiedniego i skutecznego podziału obowiązków pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi a Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER). Przy wzmacnianiu uprawnień agencji ACER trzeba brać pod uwagę jej możliwości i warunki działalności, a także ograniczenia wynikające z kompetencji krajowych, np. w zakresie odpowiedzialności karnej. Wzmocnienie kompetencji ACER nie może zastąpić bardziej przejrzystych i zharmonizowanych przepisów dotyczących monitorowania rynku przez organy krajowe.

1.7. EKES podkreśla znaczenie poprawy jakości danych i przejrzystości obrotu, uważa też jednak, że ważne jest usprawnienie procesów i wymogów dotyczących danych i informacji, aby zminimalizować obciążenie administracyjne. Zwraca uwagę, że w miarę rozwoju rynku nowe przepisy nie powinny zniechęcać nowych podmiotów. Jeśli chodzi o nowe wymogi dotyczące handlu algorytmicznego, wniosek może przyczynić się do stworzenia nierównych warunków działania dla uczestników rynku w całej UE, ponieważ decyzję co do częstotliwości wypełniania obowiązków informacyjnych pozostawiono w nim wyłącznie w gestii organów krajowych. Komitet apeluje o proporcjonalność w udostępnianiu danych i o stosowanie zasady jednorazowości. Celem przeglądu powinno być stworzenie przejrzystego i niedyskryminacyjnego systemu, przy czym należy wystrzegać się niewłaściwego wykorzystywania gromadzonych danych.

2. Kontekst i streszczenie

2.1. Założeniem proponowanego rozporządzenia (zwanego dalej „wnioskiem”) jest poprawa ochrony Unii przed manipulacją na hurtowym rynku energii. W tym celu we wniosku proponuje się zmiany w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 ⁽¹⁾ (rozporządzenie REMIT) i rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 ⁽²⁾ (rozporządzenie ACER).

2.2. Wniosek jest częścią szerszego pakietu środków zaproponowanych przez Komisję w celu zreformowania struktury rynku energii elektrycznej. Celem tego pakietu jest przyspieszenie wzrostu udziału energii ze źródeł odnawialnych, ochrona konsumentów przed skokami cen i manipulacjami oraz wspieranie konkurencyjności przemysłu. Ponadto wniosek jest powiązany z przepisami dotyczącymi rynków finansowych (w szczególności z rozporządzeniem w sprawie nadużyć na rynku) za pośrednictwem instrumentów finansowych, takich jak energetyczne instrumenty pochodne.

2.3. We wniosku ustanowiono obowiązki zarówno dla uczestników rynku, jak i dla organów. Skoncentrowano się na takich procedurach, jak: gromadzenie danych i zarządzanie nimi, sprawozdawczość, wymiana i ujawnianie informacji, a także dochodzenia i sankcje. Zaproponowano również wprowadzenie zmian w definicjach. Najważniejsze propozycje są następujące:

- Proponuje się doprecyzowanie i dostosowanie definicji manipulacji na rynku i informacji wewnętrznej, aby dopasować je do rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku. Definicję produktu energetycznego sprzedawanego w obrocie hurtowym należałoby rozszerzyć, tak aby obejmowała również składanie zleceń w państwach trzecich uczestniczących w unijnym jednolitym łączeniu rynków dnia następnego i dnia bieżącego, które może skutkować dostawą do Unii.
- Zakres gromadzenia danych zostałby rozszerzony na nowe rynki bilansujące, a także na handel algorytmiczny. Krajowy organ regulacyjny byłby uprawniony do wymagania, aby uczestnik rynku przedstawiał opis kwestii takich jak jego strategie handlu algorytmicznego oraz mechanizmy kontroli przestrzegania przepisów i kontroli ryzyka.
- Proponuje się szczegółowe przepisy dotyczące przekazywania ACER danych przez uczestników rynku LNG oraz obowiązków ACER w zakresie sporządzania i publikowania dziennego oszacowania ceny LNG i poziomu odniesienia dla LNG.
- Informacje wewnętrzne należy ujawniać ACER za pośrednictwem platform informacji wewnętrznych (IIP), natomiast informacje na temat transakcji należy przekazywać za pośrednictwem zarejestrowanych mechanizmów sprawozdawczych (RRM). Zarówno IIP, jak i RRM musiałyby zatwierdzić agencja ACER.
- Organy krajowe i ACER byłyby zobowiązane do regularnej wymiany informacji na temat domniemanych naruszeń produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym. Apeluje się również o współpracę pomiędzy różnymi organami krajowymi: organami regulacji energetyki, organami rynku finansowego, organami ds. konkurencji oraz organami podatkowymi. To samo dotyczy ACER i Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) na szczeblu UE. Krajowe organy regulacyjne miałyby być uprawnione do badania wszelkich produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym na ich rynkach, niezależnie od tego, gdzie uczestnik rynku zamieszkuje lub ma siedzibę.
- Proponuje się zwiększenie roli ACER w zakresie nadzoru nad działaniami prowadzonymi na mocy rozporządzenia REMIT i ich egzekwowania. Celem jest zapewnienie właściwego prowadzenia dochodzeń w sprawie domniemanych naruszeń popełnionych przez uczestników rynku mających siedzibę poza UE oraz koordynacja dochodzeń, zwłaszcza w przypadkach transgranicznych. Agencja ACER byłaby również uprawniona do przeprowadzania kontroli na miejscu przy wsparciu krajowych organów regulacyjnych.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (Dz.U. L 326 z 8.12.2011, s. 1).

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. L 158 z 14.6.2019, s. 22).

— We wniosku proponuje się również harmonizację sankcji, które mają zostać wprowadzone na poziomie krajowym, w tym grzywnien za naruszenia rozporządzenia REMIT.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że Komisja Europejska wzięła pod uwagę jego apel o przegląd rozporządzenia REMIT. Podkreśla, że w ramach przeglądu należy ustanowić ramy mające na celu ograniczenie ryzyka nadużyć na rynku poprzez poprawę przejrzystości rynku i jakości danych rynkowych. Ogólnym celem powinno być złagodzenie zakłócającego wpływu możliwych nadużyć na rynku i spekulacji na ustalanie cen. Należy zarazem zwrócić uwagę na możliwe skutki płynności rynkowej i barier wejścia na rynek dla nowych uczestników rynku. Konieczne są jasne przepisy rynkowe, ale powinny one wzmacniać konkurencję, a nie ją utrudniać. EKES zwraca uwagę, że energia nie jest towarem jak każdy inny – stanowi zasadniczy element systemu gospodarczego i społecznego UE i ma on tym samym cechy dobra publicznego, które powinno być powszechnie dostępne.

3.2. Kilka państw członkowskich wprowadziło platformy na rzecz przejrzystości rynku, a europejska sieć operatorów systemów przesyłowych (ENTSO) prowadzi europejską platformę. Systematyczna analiza danych dostępnych na tych platformach i świadomość społeczna istnienia tych danych umożliwiłyby natomiast konsumentom i mniejszym uczestnikom rynku lepsze zrozumienie nieprawidłowości i reagowanie na nie.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje podstawowy cel wniosku, którym jest zajęcie się kwestią manipulacji na rynkach energii i ochrona przed tymi manipulacjami. Sądzi, że w tym celu istotne jest skuteczne i przejrzyste monitorowanie działań na rynku. Z aprobatą odnosi się do tego, że przegląd rozporządzenia REMIT stanowi uzupełnienie szeregu unijnych środków przeciwko różnym formom spekulacji na rynku UE, takich jak środki zapobiegające manipulacjom polegającym na nienapełnianiu magazynów gazu. Popiera propozycję rozszerzenia definicji produktów energetycznych sprzedawanych w obrocie hurtowym, tak aby obejmowała ona również składanie zleceń w państwach trzecich, które może skutkować dostawą do UE.

3.4. EKES podkreśla, że działania i nadzór muszą odbywać się na szczeblu krajowym, i zachęca organy krajowe do jak najściślejszej współpracy z ich odpowiednikami w państwach członkowskich oraz z europejskimi organami regulacyjnymi. Tylko wtedy działania mogą być skuteczne.

3.5. EKES zaznaczył również, że wszelkie inicjatywy należy poprzedzić szczegółową debatą i oceną skutków⁽³⁾. Chociaż zdaje sobie sprawę, że taki postulat wydłużyłby czas trwania procedury, to podkreśla potrzebę lepszego stanowienia prawa. Dlatego ubolewa, że propozycje dotyczące struktury rynku energii elektrycznej nie zostały poddane pełnym konsultacjom i ocenie skutków. Przyjmuje do wiadomości dokument roboczy służb Komisji, lecz zwraca uwagę, że tego rodzaju dokument nie podlega tej samej procedurze co oceny skutków. W związku z tym zaznacza, że nowe środki muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, a uczestnicy rynku nie powinni być nadmiernie obciążeni sprawozdawczością.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje opracowanie systemu sporządzania i publikowania oszacowania ceny LNG i poziomów odniesienia dla LNG.

4.2. EKES podkreśla znaczenie poprawy jakości danych i przejrzystości obrotu, uważa też jednak, że ważne jest usprawnienie procesów i wymogów dotyczących danych i informacji, aby zminimalizować obciążenie administracyjne. Jeśli chodzi o nowe wymogi dotyczące handlu algorytmicznego, wniosek może przyczynić się do stworzenia nierównych warunków działania dla uczestników rynku w całej UE, ponieważ decyzję co do częstotliwości wypełniania obowiązków informacyjnych pozostawiono w nim wyłącznie w gestii organów krajowych.

4.3. EKES popiera zacieśnioną współpracę i wymianę informacji pomiędzy organami działającymi w dziedzinie energii, konkurencji i regulacji finansów. W tym kontekście pochwała dostosowanie definicji informacji wewnętrznej i manipulacji na rynku do przepisów dotyczących rynków finansowych.

4.4. EKES podkreśla również znaczenie współpracy pomiędzy organami krajowymi i unijnymi. Zarazem ważne jest jednak zapewnienie odpowiedniego i skutecznego podziału obowiązków pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi a ACER. Rozszerzenie uprawnień kontrolnych agencji ACER budzi obawy co do jej zdolności do wypełnienia wszystkich zadań, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę wyzwanie, którym stawia czoła przy realizacji obecnego szeroko zakrojonego programu działań. Należy wzmocnić organy krajowe i zapewnić im jaśniejsze przepisy. Agencja ACER powinna skupić się na swojej roli koordynatora.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Krótkoterminowe interwencje na rynku energii i długoterminowe udoskonalenia struktury rynku energii elektrycznej – kierunek działania«”(COM(2022) 236 final) (Dz.U. C 75 z 28.2.2023. s. 185).

4.5. Uprawnienia do przeprowadzania kontroli na miejscu i wydawania decyzji w sprawie naruszeń rozporządzenia REMIT powinny w dalszym ciągu pozostawać na szczeblu krajowym, ponieważ określanie warunków odpowiedzialności karnej należy do wyłącznych kompetencji państw członkowskich.

4.6. EKES zgadza się, że sankcje muszą być skuteczne, odstraszające i proporcjonalne. W tym kontekście zauważa, że proponowane grzywny dla osób prawnych i fizycznych są bardzo wysokie.

Bruksela, dnia 14 czerwca 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
