

تنظیم‌گری بازار برق اروپایی

محمد ساردوئی نسب*

دانشیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق دانشگاه تهران (پردیس فارابی)

هادی قائمی

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تهران (پردیس ارس)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۲/۲۵ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۲/۱۴)

چکیده

در حوزه صنعت برق، رگولاتوری نقش مهمی بر عهده دارد. رگولاتوری عبارت است از تنظیم مقررات و نظارت در سطح سیستم برق. در بازار اروپایی برق، رگولاتوری با چالش‌هایی روبه‌رو بوده است. در این رژیم حقوقی، رگولاتوری بازار برق در دو سطح ملی و اتحادیه اروپایی انجام می‌شود. اصول استقلال و پاسخ‌گویی، هم در بخش رگولاتوری ملی و هم در حوزه رگولاتوری در سطح اتحادیه اروپایی دیده می‌شود. مراجع رگولاتوری اختیارات و تکالیف زیادی دارند. در سطح اتحادیه اروپایی، کمیسیون اروپایی و آژانس هماهنگ‌کننده رگولاتورهای انرژی، مهم‌ترین ارکان رگولاتوری بازار برق هستند. در کنار این دو، رگولاتورهای غیررسمی نیز فعالیت می‌کنند. به منظور افزایش کارایی بازار داخلی برق و افزایش همکاری مشترک و هماهنگی میان اپراتورهای شبکه، کدهای شبکه تصویب شده‌اند. در این مقاله، به ابعاد مختلف تنظیم بازار برق اروپایی پرداخته شده است.

واژگان کلیدی

بازار اروپایی، بازار برق، تنظیم مقررات، رگولاتوری، سیستم برق، کدهای شبکه.

مقدمه

سیاست برق بخش کلیدی سیاست انرژی^۱ را تشکیل می‌دهد. اصولاً وقتی که از واژه سیاست انرژی استفاده می‌گردد، به حوزه برق ارجاع داده می‌شود. سیاست برق در وهله اول، گرد محور بازار می‌چرخد. بازار برق جایی است که برق فروخته می‌شود (Heffron, 2015: 35). به عبارت فنی‌تر، بازار عبارت است از نهاد یا سازوکاری که خریداران (متقاضیان) و فروشندگان (عرضه‌کنندگان) یک کالا یا خدمت را کنار هم گرد می‌آورد (Belyaef, 2011: 32). در بازار برق، این کالا نیروی الکتریسیته است. در کنار این موضوع اصلی، معاملات دیگری نیز در بازارهای برق انجام می‌شود. این بازار ممکن است به صورت تنظیم‌شده^۲ یا تنظیم‌نشده^۳ باشد.

در حوزه صنعت برق، تنظیم‌گران (رگولاتورها) نقش مهمی ایفا می‌کنند. آن‌ها تضمین می‌نمایند که در یک بازار تنظیم‌شده، قیمت‌ها خیلی بالا تعیین نمی‌شوند و نیز در یک بازار تنظیم‌نشده، قیمت‌ها عادلانه هستند و مانعی برای هیچ‌یک از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان برای حضور در بازار ایجاد نمی‌شود. معمولاً تنظیم‌گران برق در خصوص تشکیل بازار برق تصمیم می‌گیرند. اصولاً هدف آن‌ها عبارت است از برقراری قیمت عادلانه برای برق و تشکیل بازاری که در آن، افزون بر پیشرفت در فناوری - که موجب افزایش کارایی تولید و مصرف انرژی می‌شود - گسترش انرژی‌های نو مورد حمایت باشد (Heffron, 2015: 35).

به طور کلی، اهداف اصلی سیاست انرژی اتحادیه اروپایی عبارت‌اند از: اطمینان از کارکرد بازارهای انرژی، اطمینان از امنیت عرضه انرژی در سطح اتحادیه اروپایی، ارتقای کارایی انرژی، کاهش مصرف انرژی، توسعه اشکال جدید و تجدیدپذیر انرژی و در نهایت افزایش به هم پیوستگی‌های داخلی شبکه‌های انرژی (Mantysari, 2015: 98). دستیابی به تمامی این اهداف و سیاست‌ها مستلزم در اختیار داشتن نظام تنظیم‌گری مناسب است. بنابراین، در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی در حوزه انرژی به طور عام و حوزه انرژی برق به طور خاص، موضوع تنظیم مقررات مورد توجه جدی قانون‌گذاران و سیاست‌گذاران این اتحادیه بوده است. تنظیم‌گری بازارهای برق، مؤلفه‌های زیادی مانند تنظیم‌گری بازارهای فیزیکی، تنظیم‌گری بازارهای مالی و حقوق رقابت را دربر می‌گیرد. در سطح اتحادیه اروپایی، به منظور فراهم کردن امکان کاهش اتکا به انرژی گاز وارداتی و تأمین امنیت عرضه انرژی، به صنعت برق توجه جدی شده است. همچنین رشد اقتصادی مستلزم حفظ رقابت‌پذیری صنعت است که این موضوع در گام نخست نیازمند قیمت پایین‌تر نیروی برق است.

1. Energy Policy
2. Regulated
3. Deregulated

عوامل یادشده، موجب شده‌اند مطالعات جامعی در سطح اتحادیه اروپایی در خصوص نحوه تنظیم مقررات بازار برق انجام شود که برآیند آن، تهیه و تصویب قوانین و مقررات کمابیش جامع، حتی در امور جزئی و نیز تشکیل نهادهای تخصصی تنظیم‌گر بازار برق است. تاکنون مطالعات گسترده‌ای در جامعه حقوقی کشور در مورد تنظیم مقررات در بخش‌های مختلف انجام شده است. اما پیشینه‌ای در خصوص بررسی تنظیم مقررات بازار برق اتحادیه اروپایی یافت نشد. هرگونه تعامل با بازار برق اتحادیه اروپایی، در آغاز نیازمند شناخت نظام تنظیم مقررات حاکم بر این بازار است. همچنین سازمان تنظیم مقررات یادشده، برآیند هم‌گرایی و هم‌افزایی حقوقی، سیاسی و فنی چندین کشور است که شناخت آن می‌تواند در ایجاد نهادهای تنظیم مقررات برای همکاری‌های منطقه‌ای بین ایران و کشورهای همسایه جهت توسعه تبادلات برق در منطقه راهگشا باشد. بنابراین، پژوهش حاضر با نگاهی کاربردی و با روش توصیفی - تحلیلی، موضوع پیش‌گفته را واکاوی خواهد کرد.

۱. اصطلاح‌شناسی و تعریف تنظیم مقررات

در فرهنگ حقوقی بلک، در تعریف تنظیم مقررات (رگولاتوری) چنین آمده است: «عمل یا فرایند کنترل به وسیله قانون یا ایجاد محدودیت» و «قانون یا دستوری که دارای ضمانت اجرای حقوقی باشد» (Garner, 2004: 1311). مقررات‌گذاری که از آن، به سامان‌دهی، تنظیم، تمشیت یا تعدیل نیز تعبیر می‌شود، ابزار یا فرایندی است که تا حد زیادی بیانگر حضور مداخله‌جویانه و مؤثر دولت در مناسبات اجتماعی و اقتصادی است (هداوند، ۱۳۸۵: ۵۰-۵۱). به‌طور کلی، تنظیم مقررات به مفهوم وضع و اجرای قوانین و مقررات برای اطمینان از کارایی صنعت و بازار و خدشه‌دار نشدن رقابت در اثر دخالت نابجا و خرابکاری در فعالیت‌های آن است (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۲۱). تنظیم مقررات در حوزه برق عبارت است از مقررات‌گذاری و نظارت بر فعالیت‌ها در سطح سیستم برق. سیستم برق شامل ساختار فیزیکی تولید، انتقال و استفاده از برق، از یک‌سو و بازار سازمان‌یافته برق، از سوی دیگر است (Erbach, 2016). هدف اولیه تمامی سیستم‌های عرضه برق دستیابی مصرف‌کنندگان و متقاضیان به انرژی است (Gers&Holmes, 2004: 3). در بازار اروپایی برق، تنظیم‌گران بر اعمال مقررات انرژی برق اتحادیه اروپایی در هر دو سطح ملی و اروپایی نظارت می‌کنند (Talus, 2016: 48). این‌گونه نهادها، به‌مثابه نهادهای تخصصی و کارشناسان فنی مستقلی شمرده می‌شوند که تصمیمات خود را براساس ملاحظات پیچیده عمدتاً اقتصادی اتخاذ می‌کنند (شمس، ۱۳۸۸: ۴۸). اگرچه بازار آزاد، اساس جامعه‌ای مدرن و آزاد است، اما در شرایطی ممکن است بازار، تمامی کالاها و

خدمات مورد نیاز را تأمین نکند، یا ممکن است آن‌ها را به نحوی تأمین کند که اثری سوء بر کلیت جامعه داشته باشد (زارعی و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۲۷). بنابراین، وجود نهاد تنظیم‌گر گریزناپذیر است. آنچه در خصوص عملکرد این نهادها اهمیت دارد، ایجاد توازن میان منافع عمومی و خصوصی و نیز توجه به ملاحظات کارایی اقتصادی و اهداف گسترده اجتماعی است (شمس، ۱۳۸۸: ۴۶). کل بازار آزادسازی‌شده داخلی انرژی گاز و برق اروپایی از طریق چهار بسته قانون‌گذاری که در سال‌های ۱۹۹۰، ۲۰۰۳، ۲۰۰۹ و ۲۰۱۹ تصویب شدند، تنظیم مقررات شده است. این مقررات، بر استقلال عرضه، تولید و شبکه‌ها از یکدیگر، فراهم کردن امکان دسترسی اشخاص ثالث به بازار و اطمینان از رقابت در بازار عمده‌فروشی و خرده‌فروشی استوارند (Ebrach, 2016). برای تنظیم مقررات در اقتصاد و صنعت، دلایل گوناگونی ذکر شده است. تنظیم مقررات در واقع، دخالت در سازوکار بازار یا فعالیت بخش‌های اقتصادی است. این دخالت از راه‌های گوناگونی، مانند وضع مقررات، تهیه معیارهای لازم و رسیدگی به مسائل موجود انجام می‌شود. صنایع زیربنایی، به‌ویژه بخش انرژی، دارای ماهیت انحصار طبیعی هستند. بازار یا صنعتی دارای ماهیت انحصار طبیعی است که در آن بازار یا صنعت، در صورتی که تولید توسط یک شرکت انجام شود، نسبت به زمانی که دو یا چند شرکت کار تولید را انجام دهند، جامعه متحمل هزینه کمتری می‌شود (Morgan & Yeung, 2007). بخش انتقال نیروی برق و بخش انتقال انرژی گاز، ماهیت انحصار طبیعی دارند. پس در این شرایط، ضرورت تنظیم‌گری بیشتر خودنمایی می‌کند.

محور دستورات عمل‌های بازار برق و گاز، معرفی آزادی انتخاب برای فعالیت در کسب و کارها و تجارت در انرژی، شامل آزادی انتخاب کارخانه‌های تولید نیرو و خطوط لوله، آزادی انتخاب صادرات و واردات، آزادی انتخاب برای برگزیدن و مذاکره با عرضه‌کنندگان، متصدیان حمل‌ونقل و مشتریان است. به منظور ایجاد امکان آزادی انتخاب، ضروری است که نخست موانع حقوقی، مانند حقوق انحصاری به طور خاص برطرف شوند. این، شرطی گریزناپذیر برای شکل‌گیری رقابت است (Talus, 2013: 148).

۲. پیشینه تنظیم مقررات بازار اروپایی برق

تنظیم مقررات بازارهای انرژی دارای ریشه‌ای طولانی در اتحادیه اروپایی است. می‌توان گفت شکل‌گیری اتحادیه اروپایی با تنظیم مقررات صنعت انرژی پیوند خورده است (Mantysari, 2015: 98). در واقع، از جامعه زغال و فولاد اروپا (۱۹۵۱)، تا معاهده ECSC (۱۹۵۲) و جامعه انرژی اتمی اتحادیه اروپایی (۱۹۵۷)، همگی به نحوی برای تنظیم مقررات بازارهای انرژی تشکیل شدند. از سوی دیگر، در فرایند آزادسازی بازارهای برق اروپایی، در این راستا و برای

تنظیم امور - همچنان که پیش‌تر ذکر آن گذشت - سه بسته قانونی برای انرژی تصویب شد که به موجب آن‌ها، مقررات و معیارهایی برای بازارهای انرژی پیش‌بینی گردید. دستورالعمل‌های جدید برق و گاز، طیف تازه‌ای از مقررات را در خصوص نهادهای تنظیم مقررات ملی^۱ مطرح کردند. بندهای ۳۶ و ۳۷ دستورالعمل برق و بندهای ۴۰ و ۴۱ دستورالعمل گاز برای نهادهای تنظیم‌گر ملی اهداف، وظایف و اختیارات جدیدی مقرر کردند. افزون بر این، دستورالعمل اخیر برق^۲ در فصل هفتم از ماده ۵۷ تا پایان ماده ۶۴، به این موضوع پرداخته است. همچنین برای تنظیم مقررات در سطح اتحادیه اروپایی، آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گران انرژی^۳ و اپراتورهای سامانه انتقال شبکه اروپایی برق^۴ تشکیل شدند و امروزه در بازار اروپایی برق، نهادها و مراجع تنظیم‌گر در دو سطح ملی و اتحادیه اروپایی فعال هستند.

۳. چالش‌های تنظیم مقررات برق در سطح اتحادیه اروپایی

از اهداف تنظیم مقررات برق در بازارهای اروپایی، ایجاد یکپارچگی در سطح سیستم‌های ملی دولت‌های عضو است. چالش‌های فنی خاصی در یکپارچه‌سازی این سیستم‌های ملی تحت سیستم واحد وجود دارد. این چالش‌ها عبارت‌اند از: قابلیت همکاری سیستم‌های انتقال، محاسبه و مدیریت ظرفیت شامل مدیریت پُرشدگی^۵، توازن عرضه به صورت مداوم و قابلیت اطمینان. افزون بر این، سیستم‌های انتقال برای این‌که از عهده عرضه انرژی از منابع تجدیدپذیر به شبکه بر آیند، نیازمند به‌روزرسانی هستند. از سوی دیگر، گسترش اعضای اتحادیه اروپایی به ۲۷ کشور، مسائل فنی بیشتری را برای همکاری مشترک ایجاد کرده است (International Regulation Co-Operation, 2013: 41).

جنبه دیگر از چالش‌های یکپارچگی بیشتر شبکه انرژی اتحادیه اروپایی، عبارت است از این‌که مشکلات شبکه در یک نقطه می‌تواند تأثیرات مهمی بر تعداد زیادی از مردم و کشورها داشته باشد؛ برای مثال، خاموشی^۶ سال ۲۰۰۶ ناشی از مشکلات شبکه انتقال در آلمان باعث شد ده میلیون نفر در آلمان، بلژیک، فرانسه، اسپانیا و اتریش برای نیم‌ساعت بدون برق شوند. یا خاموشی سال ۲۰۰۳، به دلیل پُرشدگی شبکه‌های انتقال در سوئیس و فرانسه، سبب شد پنجاه میلیون نفر در ایتالیا برای چندین ساعت بدون برق باشند (International Regulation Co-Operation: 46).

1. National Regulatory Agencies (NRAs)

2. Directive (EU) 2019/944

3. The Agency for the Coordination Energy Regulators (ACER)

4. European Network of Transmission System Operators Electricity (ENTSO-E)

5. Congestion Management

6. Black- Out

از دیگر چالش‌های تنظیم مقررات در سطح اتحادیه اروپایی، وجود تفاوت در سازماندهی ساختارهای تنظیم مقررات و ظرفیت تنظیم مقررات در سطوح ملی است. تفاوت در سازماندهی و ساختارهای تنظیم مقررات دارای آثاری در همکاری کشورهای عضو اتحادیه اروپایی است (Vascancelos, 2005). افزون بر این، قلمرو صلاحیت و امکانات در اختیار هر تنظیم‌گر، از کشوری به کشور دیگر متفاوت است که به برداشتهای متفاوت در خصوص صلاحیت‌هایی که می‌توان و باید در سطح فراملی به اشتراک گذاشته شود، مؤسساتی که باید در سطح فراملی فعالیت کنند، میزان هماهنگی و تنظیم‌گرهایی که باید جایگزین شوند، انجامیده است. هرچند دستورالعمل‌های بعدی اتحادیه اروپایی، کوشید تا سطح حداقلی از هماهنگی برای ساختارهای تنظیم مقررات ملی ایجاد کند، اما تفاوت در اختیارات و صلاحیت‌ها هنوز هم می‌تواند مانع هماهنگی در بعضی از بخش‌ها شود (ERG, 2010). توزیع نشدن مساوی ریسک‌ها، هزینه‌ها و منافع بین کشورهای عضو، از جمله چالش‌های دیگر تنظیم مقررات در سطح اتحادیه اروپایی است (Padgett, 2011). همچنین تفسیر از منافع ملی، از دیگر چالش‌هاست. ثابت شده است که برای کشورهای عضو، به انگیزه فراهم ساختن منافع مستقیم برای کشورشان، عمل در راستای منافع منطقه یا اتحادیه اروپایی، به عنوان یک کل، دشوار است (ERG, 2010).

۴. شباهت‌ها و تفاوت‌های تنظیم مقررات حوزه برق و گاز طبیعی

تنظیم مقررات بازارهای برق و گاز در سطح اتحادیه اروپایی دارای مشابهت‌های زیادی است. بنابراین، دستورالعمل‌های مصوب مربوط به بازار در این دو حوزه، بر یک الگو و رویکرد استوارند و به طور گسترده‌ای از زبان مشترک استفاده کرده‌اند. با وجود این، میان این دو بخش تفاوت‌هایی نیز وجود دارد (Talus, 2013: 173). مهم‌ترین تفاوت‌های این دو حوزه، بدین شرح قابل احصاست: برق در داخل اتحادیه اروپایی تولید می‌شود و انتخاب هر ناحیه برای تولید مبتنی بر شرایط گوناگون، مانند در دسترس بودن ظرفیت انتقال، کافی و نزدیک بودن مرکز مصرف و غیره است. همچنین امکان تولید به عنوان سیستمی پشتیبان وجود دارد. این مسائل در خصوص گاز طبیعی وجود ندارد. گرچه ذخیره‌سازی گاز تا حدودی نقش مشابهی ایفا می‌کند، اما اتحادیه اروپایی برای تأمین گاز طبیعی، به تعداد اندکی عرضه‌کننده بیرونی متکی است (Talus, 2013: 173). افزون بر این، امکان، چگونگی و میزان ذخیره‌سازی برق و گاز طبیعی متفاوت است.

بنابراین، با عنایت به تفاوت‌های چشمگیر موجود میان این دو حوزه انرژی و لزوم در نظر گرفتن این تفاوت‌ها در تنظیم مقررات هر بخش، در بازار اروپایی هر دو بخش به صورت

مجزا تحت تنظیم مقررات قرار گرفته‌اند. هرچند در ادامه خواهیم دید که به دلیل شباهت‌های موجود میان این دو حوزه، سرانجام نهادی واحد در سطح اتحادیه اروپایی، تنظیم‌گری هر دو بازار را برعهده دارد. اما برای هر بازار سازوکار مخصوص به خود را پیش‌بینی کرده است. بنابراین، به منظور ارائه تصویری شفاف‌تر از تنظیم مقررات بازار برق اروپایی، در صورت لزوم رویکردهای موجود در بازار گاز طبیعی نیز در این تحقیق واکاوی خواهد شد.

۵. تنظیم مقررات در سطح ملی کشورهای عضو اتحادیه اروپایی

منبع کلیدی حقوق انرژی و خط‌مشی آن، دولت‌های ملی هستند. دولت‌ها تنظیم‌کننده سیاست انرژی در کشورشان بوده و برای دستیابی به این اهداف خود قانون‌گذاری می‌کنند (Heffron, 2015: 5). اصولاً دولت‌ها دارای خودمختاری و آزادی کامل در امور مربوط به انرژی خود بوده و با توجه به منافع ملی و ملاحظات خاص خود، نسبت به سیاست‌گذاری در این حوزه اقدام می‌کنند.

مقررات برای فعالیت بازارهای برق در سطح ملی توسط تنظیم‌گرهای ملی مستقل تنظیم می‌شود (Ebrach, 2016). نهادهای صلاحیت‌دار انرژی ملی، بدو به موجب مقررات بسته دوم انرژی (۲۰۰۳) تأسیس شدند^۱. طبق این بسته، هر دولت عضو متعهد است یک مرجع تنظیم مقررات ملی برای نظارت بر بازار انرژی نصب کند. دستورالعمل‌های جدید برق و گاز بر مبنای تجربه‌های به دست آمده از این ایده بسته دوم، از مقررات جدیدی با رویکرد تنظیم‌گری ملی رونمایی کرده‌اند؛ به گونه‌ای که سرانجام در فرایند قانون‌گذاری در سطح اتحادیه اروپایی، سومین دستورالعمل برق مقرر داشت که هر دولت عضو باید یک مرجع تنظیم مقررات را در سطح ملی بازطراحی کند (Raschauer & Haumer, 2010). این تکلیف در ماده (۱) ۳۵ دستورالعمل سوم و ماده (۱) ۳۹ دستورالعمل گاز شناسایی شده است. در ادامه، در ماده (۱) ۵۷ دستورالعمل سال ۲۰۱۹ نیز دیگر بار تکرار شده است. تنظیم‌گران بازار انرژی در خصوص همه مسائل مرتبط با کارکرد بازارهای داخلی برق و گاز تصمیم می‌گیرند. ممکن است این تنظیم‌گرها کارکردها و وظایف دیگری هم داشته باشند (Talus, 2016: 48).

۵.۱. ویژگی نهادهای تنظیم مقررات در بازار اروپایی برق

نهادهای تنظیم مقررات دارای دو ویژگی مهم هستند که عبارت‌اند از: استقلال و پاسخ‌گویی. با مستقل شناخته شدن این نهادها، دخالت‌های سیاسی در فرایند تصمیم‌گیری آن‌ها به کمترین حد می‌رسد (شمس، ۱۳۸۸: ۴۶). در سطح اتحادیه اروپایی، به دلیل تنوع دولت‌های عضو، ضرورت

1. Article 23 of Directive 2003/54/EU and Article 25 of Directive 2003/55/EU.

وجود نهاد تنظیم‌گر مستقل بیشتر خودنمایی می‌کند. ضمن این‌که نهاد مقررات‌گذار باید صرفاً به جهت وظایفی که برای آن تعیین شده، مسئول و پاسخ‌گو باشد؛ خواه این وظایف روشن و صریح باشد و خواه مبهم (شمس، ۱۳۸۸: ۴۶). در نظام حقوقی بازار اروپایی برق، هر دو ویژگی مورد شناسایی قرار گرفته و قوانین و مقررات مناسب پیش‌بینی شده است. در این بخش، ویژگی مراجع ملی تنظیم مقررات اروپایی مورد واکاوی قرار خواهد گرفت. این ویژگی‌ها در مراجع سطح اتحادیه اروپایی، مانند آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرها نیز وجود دارد.

۵. ۱. ۱. استقلال مراجع تنظیم مقررات ملی

تجربه کشورهای در بخش‌ها و صنایع مختلف، حکایت از آن دارد که استقلال مرجع تنظیم مقررات از بدنه دولت، از عوامل مهم در اثربخشی فعالیت‌های تنظیم‌گری است (Trillas & Bayadro, 2013). با عنایت به این مهم، مطابق بسته سوم انرژی، مرجع تنظیم‌گر باید مستقل باشد.^۱ این نهادها باید اختیارات خود را به صورت بی‌طرفانه^۲ و شفاف^۳ اعمال کنند. این امر مستلزم استقلال مراجع تنظیم مقررات، هم در مورد مؤسسات بخش خصوصی و هم مؤسسات بخش عمومی است. دستورالعمل‌های قبلی صرفاً استقلال در مورد مؤسسات خصوصی را الزامی دانسته بودند. اما بسته سوم انرژی (۲۰۰۹)، این موضوع را به نهادهای بخش عمومی هم تسری داد.^۴ این الزام به سبب این‌که طبق تجربه، اجرای قوانین اتحادیه اروپایی، اغلب به دلیل وابستگی و پیوند با دولت‌های ملی محدود می‌شد، افزوده شد. به دلیل اهمیت اقتصادی و سیاسی حوزه انرژی، نخبگان سیاسی ملی، اغلب اوقات با مسئولان حوزه انرژی همکاری بسیار نزدیکی داشتند. این واقعیت مؤید اهمیت بی‌طرفی و استقلال است (Talus, 2016: 48-49).

ماده ۳۵(۴) دستورالعمل سوم و ماده ۵۷(۴) دستورالعمل چهارم برق و بند ۳۹(۴) دستورالعمل گاز مقرر داشته‌اند: «دولت‌های عضو باید استقلال مراجع ملی تنظیم مقررات را تضمین نمایند و اطمینان یابند که این مراجع اختیاراتشان را بی‌طرفانه و شفاف اعمال می‌کنند». این استقلال دارای دو لایه است. بدین ترتیب که ذیل بند a، به استقلال تنظیم‌گر ملی به عنوان یک نهاد و ذیل بند b، به استقلال کارکنان و اشخاص مسئول برای مدیریت تنظیم‌گری ملی اشاره شده است. مقررات مربوط به استقلال، تنظیم‌گران ملی را از مشورت و یا همکاری با

1. Article 37 of Directive 2009/72/EC (Third Electricity Directive).

2. Impartiality

3. Transparently

4. Article 35 of the Electricity Market Directive and Article 39 of the Gas Market Directive.

سایر مراجع مرتبط منع نمی‌کند.^۱ همچنین این دستورالعمل‌ها، دولت‌های عضو را از داشتن و اعمال سیاست ملی انرژی منع نمی‌کند. افزون بر این، دستورالعمل‌های برق و گاز، تنظیم‌گران ملی را به همکاری در سطح فرامرزی موظف کرده‌اند. تنظیم‌گران ملی مکلف‌اند که از نزدیک با یکدیگر و آژانس مشورت و همکاری کنند. این مقررات، به منظور تکمیل اهداف تنظیم‌گران ملی، آن‌ها را ملزم ساخته‌اند تا نسبت به تبادل هرگونه اطلاعات ضروری اقدام کنند.^۲ این موارد، نقض استقلال تنظیم‌گری ملی تلقی نشده است.

از رهگذر استقلال یادشده، تنظیم‌گران ملی دارای بودجه سالانه مستقل هستند. در برخی از کشورها، بودجه مراجع تنظیم مقررات مستقیماً توسط مصرف‌کنندگان برق و گاز پرداخت می‌شود. در برخی از کشورها نیز بودجه این تنظیم‌گرها، بخشی از بودجه کشور است. در هر صورت، تنظیم‌گران ملی مختارند بودجه خود را به صلاح‌دید خویش تخصیص دهند. ضمن این‌که در راستای سیاست شفافیت، تنظیم‌گران ملی باید شیوه هزینه‌کرد این بودجه را گزارش کنند.

در بعضی از کشورها، مرجع واحد تنظیم‌گری از چندین نهاد ترکیب شده است. الزامات تنظیم مقررات اتحادیه اروپایی، این نوع ساختار را منع نمی‌کند. اعضای هیأت مدیره تنظیم‌گران ملی برای یک دوره ثابت پنج تا هفت ساله منصوب می‌شوند که برای یک دوره دیگر قابل تجدید است. این انتصاب، برابر با قواعد اساسی و اداری دولت‌های عضو انجام می‌شود.

ادبیات کنونی بحث استقلال نهادها را با چهار معیار سازمانی، کارکنان، مالی و کارکردی می‌سنجد (فقیه‌عبداللهی و مؤذنی، ۱۳۹۷: ۱۹۸). با بررسی بالا، روشن شد هر چهار معیار یادشده توسط قانون‌گذار اروپایی مورد توجه قرار گرفته است.

از منظر تطبیقی و کاربردی، شورای رقابت به موجب ماده ۵۹ اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، موضوع ماده ۷ قانون مذکور مصوب سال ۱۳۹۷، ضمن تصویب تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخش برق، پیش‌نویس اساسنامه^۳ این نهاد را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه کرده است. ترکیب اعضای این نهاد در ماده ۲ اساسنامه پیشنهادی، به گونه‌ای است که اکثریت اعضا به نوعی دارای وابستگی به دستگاه‌های دولتی هستند. این موضوع، استقلال و بی‌طرفی این نهاد را مخدوش ساخته و چالشی برای تشکیل بازار رقابتی خواهد بود.

1. Article 37 (2) Third Electricity Directive, Article 59 (2) Directive (EU) 2019/944 & Article 41 (2) Gas Directive.

2. Article 38 (1) Third Electricity Directive, Article 61 (1) Directive (EU) 2019/944 & Article 42 (1) Gas Directive.

3. http://www.Pgcsyndicate.ir/Portals/0/Download/bargh_.pdf

۵.۱. پاسخ‌گویی مراجع تنظیم مقررات ملی

با وجود اصل استقلال یادشده در بالا، مراجع تنظیم مقررات ملی در مواردی دارای مسئولیت پاسخ‌گویی در برابر مراجع دیگر هستند. این موارد، به صورت صریح در دستورالعمل‌های برق و گاز مطرح شده است. این مسئولیت‌ها به طور خلاصه به شرح زیر است: ۱. دولت‌های عضو ملزم هستند اطمینان یابند که مرجع تنظیم مقررات ملی، اختیارات خود را به صورت شفاف اعمال می‌کند.^۱ در این راستا، مراجع تنظیم مقررات موظف به همکاری با دولت‌های ذی‌ربط هستند؛ ۲. تنظیم‌گران ملی باید فعالیت‌ها و انجام تکالیف خود را سالیانه به مراجع ذی‌ربط دولت‌های عضو، آژانس و کمیسیون گزارش کنند. این گزارش‌ها باید حاوی اقدامات انجام‌شده و نتایج به‌دست آمده باشد؛^۲ ۳. تنظیم‌گرها دارای مسئولیت حقوقی هستند. برابر دستورالعمل‌های برق و گاز، امکان اقدام حقوقی علیه تصمیمات مراجع تنظیم مقررات ملی وجود دارد.^۳

اقدامات بالا باید به‌گونه‌ای سامان‌دهی شوند که بر استقلال تنظیم‌گرهای ملی تأثیر نگذارند.

۵.۲. وظایف و اختیارات مراجع تنظیم مقررات ملی

مراجع تنظیم مقررات ملی دارای وظایف گسترده‌ای هستند. این نهادها تعرفه‌های انتقال یا توزیع و شیوه‌های فعالیت را تثبیت کرده یا بهبود می‌بخشند. همچنین فعالیت مبتنی بر تعهدات و براساس قانون متصدیان برق را تضمین می‌کنند. افزون بر این، تنظیم‌گرها وظایف نظارتی و حقوق اطلاعاتی زیادی دارند.

از جمله وظایف مقامات تنظیم مقررات ملی، حل‌وفصل اختلافات است. این مقامات می‌توانند برای متصدیان برق احکام الزام‌آور صادر کنند. به سخن دیگر، این مراجع می‌توانند برای فعالان بخش برق که تعهدات خود را کامل انجام نمی‌دهند، مجازات‌های متناسب و بازدارنده^۴ اعمال کنند یا پیشنهاد اعمال چنین مجازات‌هایی را به دادگاه صالح بدهند (Mantysari, 2015: 109). این اختیار وضع مجازات یا پیشنهاد مجازات، می‌تواند تا ده درصد گردش مالی سالیانه^۵ باشد. بنابراین، با توجه به مطالب پیش‌گفته، می‌توان گفت: مراجع تنظیم

1. Article 35 (4) Third Electricity Directive, Article 57 (4) Directive (EU) 2019/944 & Article 39 (4) gas Directive.

2. Article 37 (1) e Third Electricity Directive, Article 59 (1) i Directive (EU) 2019/944 & Article 41 (1) e gas Directive.

3. Article 37 (16) & (17) Third Electricity Directive, Article 60 (7) & (8) Directive (EU) 2019/944 & Article 41 (16) & (17) gas Directive.

4. Dissuasive

5. Annual Turnover

6. Article 37 (4) Third Electricity Directive, Article 59 (2) d Directive (EU) 2019/944 & Article 41 of the Gas Market Directive.

مقررات ملی حسب مورد، هم به عنوان شاکی و هم به عنوان مقام حل اختلاف عمل می‌کنند. احکام صادرشده توسط این مراجع الزام‌آور است. با وجود این، ممکن است حق تجدیدنظرخواهی وجود داشته باشد. در این حالت، حکم دارای اثر الزام‌آور است، مگر این‌که بر اثر تجدیدنظرخواهی نقض شود.^۱ از حیث آیین دادرسی نیز احکامی که توسط این مراجع صالح صادر می‌شود باید به طور کامل مستدل و موجه باشند^۲ تا امکان بازنگری (تجدیدنظر) قضایی فراهم گردد (Mantysari, 2015: 110)؛ زیرا همچنان که شرح آن گذشت، مطابق ماده (۱۷) ۳۷ دستورالعمل سوم برق و نیز ماده (۸) ۶۰ دستورالعمل سال ۲۰۱۹ برق، در سطح ملی باید سازوکارهای مناسب وجود داشته باشد تا براساس آن، شخصی که تحت تأثیر حکم مراجع تنظیم مقررات قرار گرفته است، حق تجدیدنظرخواهی نزد یک نهاد مستقل از طرفین و هر دولتی را داشته باشد (Eifert, 2010).

در مجموع و با توجه به توضیحات بالا، صلاحیت‌های تنظیم‌گران ملی را می‌توان به این شرح خلاصه کرد: ۱. مشخص کردن تعرفه‌های دسترسی به شبکه‌های انتقال و توزیع؛ ۲. صدور آرای الزام‌آور برای امور مربوط به گاز طبیعی و برق؛ ۳. انجام بازرسی در خصوص عملکرد بازارهای گاز و برق، تصمیم‌گیری و الزام به هرگونه اقدام مناسب برای ارتقای رقابت مؤثر و اطمینان از کارکرد مناسب بازار. همچنین مرجع تنظیم مقررات، در صورت اقتضا، اختیار همکاری با مقامات ملی رقابت و تنظیم‌گران بازار مالی یا کمیسیون در خصوص انجام بازرسی در مورد حقوق رقابت را دارد؛ ۴. تحمیل مجازات‌های مؤثر، متناسب و بازدارنده در امور گاز طبیعی و برق در زمان نقض تعهدات ناشی از دستورالعمل‌ها یا نقض احکام حقوقی الزام‌آور مقامات تنظیم مقررات یا آژانس، یا پیشنهاد اعمال چنین مجازات‌هایی به دادگاه صالح (Talus, 2016: 51-52)؛ ۵. نظارت و ارشاد برای حل و فصل اختلافات.

همچنان که توضیح آن گذشت، تنظیم‌گرهای ملی موظف به همکاری با تنظیم‌گرهای دیگر، آژانس و کمیسیون هستند. در بخش آتی، تنظیم مقررات در سطح فراملی بازار اروپایی برق مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت.

۶. تنظیم مقررات بازار برق در سطح اتحادیه اروپایی

در سطح اتحادیه اروپایی نیز همانند سطح ملی، برای فعالیت‌ها در حوزه انرژی و برق، نظام تنظیم مقررات طراحی شده است. به‌خودی خود، ایده ناظر عالی بازار سطح اتحادیه اروپایی منطقی است. وقتی بازارها ملی هستند، نظارت باید در سطح ملی اتفاق افتد و فعالیت مراجع

1. Articles 37 (11) & (12), and 37 (15) of Third Electricity Directive & Article 60 (2) & (3) Directive (EU) 2019/944.

2. Article 37 (16) of Third Electricity Directive & Article 60 (7) Directive (EU) 2019/944&.

تنظیم مقررات ملی باشد. وقتی که بازارها در سطح مناطق جغرافیایی وسیع تر توسعه می‌یابند، تنظیم مقررات و نظارت باید متناسب با آن باشد (Talus, 2016: 58). آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گران انرژی و کمیسیون اروپایی، ارکان اصلی تنظیم‌گری بازارهای اروپایی برق هستند. در این راستا، آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی، تنظیم‌گرهای ملی را برای تکمیل اهدافشان پشتیبانی می‌کند و عملکرد این تنظیم‌گرها را هماهنگ می‌سازد^۱. همچنین کمیسیون اروپایی در رأس تنظیم‌گرها قرار دارد که کارکرد اصلی آن، وضع و تنظیم مقررات است و تا حدودی وظایف نظارتی هم بر عهده دارد. در کنار این دو، نهادهای دیگری هم در امر تنظیم مقررات همکاری و فعالیت می‌کنند. در ادامه، نهادهای اصلی دست‌اندرکار تنظیم مقررات در بازار اروپایی برق مطالعه می‌شوند.

۶.۱. ساختار تنظیم مقررات بازار برق اروپایی

در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی، تنظیم مقررات حوزه انرژی به طور عام و تنظیم مقررات بخش نیروی برق به طور خاص، در چند سطح انجام می‌شود. در نگاهی جامع می‌توان گفت: سه شیوه همکاری بین دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی در خصوص تنظیم مقررات در حوزه پیش‌گفته وجود دارد. این شیوه‌ها عبارت‌اند از: الف) رسمی: مبتنی بر حقوق اتحادیه اروپایی که مهم‌ترین کنشگر در این شیوه، آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی است؛ ب) غیررسمی: انجمن تنظیم‌گرهای انرژی^۲ که با آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی همکاری می‌کند و مسائل خارج از مجوزهای ارائه‌شده آژانس را هماهنگ می‌سازد. همچنین انجمن‌های مشورتی در خصوص گاز (انجمن مادرید^۳) و برق (انجمن فلورنس^۴) که شامل تنظیم‌گرها، کمیسیون اپراتورهای صنعتی و سایر ذی‌نفعان می‌شود؛ ج) توافق‌های همکاری مشترک مربوط به حوزه انرژی (کدهای شبکه سطح اتحادیه اروپایی): که توسط انجمن‌های صنعتی رسمی شده اپراتورهای سیستم انتقال شبکه اروپایی^۵، با توجه به دستورالعمل‌های آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی و مصوب کمیسیون، تهیه شده‌اند (International Regulation Co-Operation, 52).

با توجه به این‌که عمده امور مربوط به تنظیم مقررات بر عهده این نهادهاست، بررسی این نهادها برای شناخت کیفیت تنظیم مقررات بازار اروپایی برق ضروری است.

1. Articles 38 and 39 of Third Electricity Directive, Articles 61 and 63 of Directive (EU) 2019/944 & Articles 41 and 42 of the Gas Market Directive.

2. Council of European Energy Regulators (CEER).

3. Florence Forum

4. Florence Forum

5. European Network of Transmission System Operators (ENTSOs).

۶. ۱. ۱. جایگاه کمیسیون اروپایی^۱ در تنظیم مقررات بازار انرژی

در اتحادیه اروپایی، کمیسیون اروپایی اهداف، سیاست‌ها و قانون‌گذاری در حوزه انرژی را تنظیم می‌کند که توسط کشورهای عضو اجرا می‌شود (Talus, 2013: 5). این کمیسیون بر عملکرد و اجرای مقررات و دستورالعمل‌های ویژه حوزه بازار انرژی توسط دولت‌های عضو نظارت می‌کند. نظارت عالی بر موضوعات در سطح اتحادیه اروپایی مستلزم همکاری مقامات تنظیم مقررات همه دولت‌های عضو است. بنابراین، مراجع ملی بازار انرژی باید همه تصمیمات حقوقی الزام‌آور کمیسیون اروپایی را اجرا کنند (Talus, 2016: 48).

به‌طور کلی، از نظر داخلی اتحادیه اروپایی، سیاستی برای بازار دارد که کمیسیون را با ابزارهای سیاست‌گذاری نیرومندی که در اختیار دارد (حقوق رقابت)، به کنشگری نیرومند تبدیل می‌کند که قادر است با توجه به اولویت‌های دیگر و برای دستیابی به پاره‌ای از اهداف مورد نظر (بازار باز)، به اتخاذ یک سیاست شفاف (آزادسازی) اقدام کند (Godzimirski, 2016: 52).

۶. ۱. ۲. آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گران انرژی^۲

آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گران انرژی، مهم‌ترین نهاد رسمی تنظیم مقررات بازار انرژی برق و گاز در سطح اتحادیه اروپایی است که به‌طور مستقل فعالیت می‌کند. به‌طور کلی، موضوع تشکیل یک نهاد صلاحیت‌دار انرژی در سطح اتحادیه اروپایی در میانه مذاکرات مربوط به نخستین بسته انرژی در دهه ۱۹۹۰ مورد بحث قرار گرفت. واگذاری اختیار نظارت در سطح اتحادیه اروپایی بر بازارها در آن زمان برای دولت‌های عضو اقدامی تأثیرگذار شمرده می‌شد که بعدها این ایده به‌طور کامل مغفول واقع شد. دیگر بار، در میانه مذاکرات مربوط به سومین بسته انرژی، بحث در خصوص این موضوع آغاز شد. در این زمان، برخی از دولت‌های عضو به تشکیل یک مرجع در سطح اتحادیه اروپایی در این زمینه گرایش داشتند (Talus & Zeimermann, 2008).

کمیسیون در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸، سومین بسته انرژی را پیشنهاد کرد. به‌طور مشخص، این بسته حاوی پیشنهادی برای تأسیس آژانس تنظیم‌گر اتحادیه اروپایی جهت نظارت بر یکپارچگی بازار و ایجاد هماهنگی تنظیم مقررات در درون اتحادیه اروپایی، موسوم به آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی بود. این پیشنهاد در سال ۲۰۰۹ به تصویب رسید (International Regulation Co-Operation: 33). اساساً تشکیل آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای

1. European Commission
2. ACER

انرژی، رسمیت دادن به گروه تنظیم مقررات اروپایی برق و گاز^۱ بود که از ژانویه ۲۰۰۱ آغاز به کار کرده بود (International Regulation Co-Operation:33). آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی، وجود همکاران شبکه موسوم به آژانس‌های ملی تنظیم‌گران را به رسمیت شناخت و از این رو، آژانس شبکه^۲ نامیده شده است (Thtcher, 2011).

۶.۱.۲.۱. ساختار آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گران انرژی

آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گران انرژی، از نظر ساختاری شبیه آژانس‌های تنظیم مقررات مالی اتحادیه اروپایی است (International Regulation Co-Operation: 34). این نهاد، از یک هیأت تنظیم‌گران شامل یک نماینده ارشد و یک علی‌البدل از طرف دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی، ۲۷ مرجع تنظیم مقررات ملی و یک نماینده بدون حق رأی کمیسیون تشکیل شده است. همچنین آژانس دارای یک هیأت مدیره، مرکب از نه عضو اصلی و نه عضو علی‌البدل است. دو نفر از اعضای اصلی و دو نفر از اعضای علی‌البدل توسط پارلمان اروپایی منصوب می‌شوند. پنج عضو اصلی و پنج عضو علی‌البدل توسط شورای اروپایی انتخاب می‌شوند و دو عضو اصلی و دو عضو علی‌البدل دیگر توسط کمیسیون اروپایی معرفی می‌گردند. کرسی هیأت تنظیم‌گرها و مدیران به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی، در این هیأت مدیره حضور دارد (Pototsching, 2018). هیأت مدیره، مدیرعامل را نصب می‌کند و مسئول اداره آژانس است که مهم‌ترین وظیفه وی، تهیه برنامه کاری آژانس است. برنامه کاری توسط هیأت تنظیم‌گرها و کمیسیون تصویب می‌شود. همچنین آژانس دارای یک هیأت استیناف است (Talus, 2016: 34). این هیأت دارای شش عضو اصلی و شش عضو علی‌البدل است که از میان کارمندان ارشد کنونی یا سابق تنظیم‌گرهای ملی، مراجع رقابت یا سایر مؤسسات ملی یا اتحادیه اروپایی دارای تجربه مرتبط انتخاب می‌شوند (Pototsching, 2018). زیرمجموعه ساختار پیش‌گفته، تشکیلات داخلی و اداری این نهاد تنظیم مقررات قرار دارد که شامل دپارتمان برق، دپارتمان گاز، دپارتمان نظارت بر بازار، دپارتمان یکپارچگی و شفافیت بازار و دپارتمان امور اداری است که هر کدام از این دپارتمان‌ها با ساختار خاص خود فعالیت می‌کنند. همان‌گونه که از نام واحدهای زیرمجموعه آژانس مشخص است، تنظیم مقررات بازار برق توسط دپارتمان برق و تنظیم مقررات بازار گاز توسط دپارتمان گاز انجام می‌شود. البته در نهایت، هر دو بازار تحت مدیریت مرجع واحد قرار دارند.

1. European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG).
2. Network Agency

۶.۲.۱. وظایف آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گران انرژی

وظایف آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گران انرژی در بندهای ۵ تا ۹ مقررات مربوط به این آژانس مشخص شده است. مهم‌ترین وظیفه آژانس عبارت است از کمک به آژانس‌های تنظیم‌گر ملی در اعمال وظایف تنظیم مقررات در سطح اتحادیه اروپایی در کشورهای عضو و در صورت ضرورت هماهنگ کردن فعالیت آن‌ها (Talus, 2016: 53). با توجه به این موضوع، مهم‌ترین کارکردهای این نهاد در بند چهار مقررات بدین شرح اعلام شده است: الف) صدور آراء و ارائه توصیه‌های لازم به اپراتورهای سیستم انتقال؛ ب) صدور آراء و ارائه توصیه‌های لازم به نهادهای تنظیم مقررات؛ پ) ارائه نظرات و پیشنهادهای به پارلمان، شورا یا کمیسیون اروپایی؛ ت) اتخاذ تصمیمات مستقل در حوزه‌های خاص؛ ث) ارائه چهارچوب و دستورالعمل غیرالزام‌آور شرایط دسترسی به شبکه‌های تبادلات بین مرزی برق و شرایط دسترسی به شبکه‌های انتقال گاز طبیعی به کمیسیون.

افزون بر این، مطابق مقررات REMIT، آژانس دارای وظایف گسترده‌ای است. به‌طور کلی، این حیطة شامل جمع و تحلیل داده‌های مربوط به بازار عمده‌فروشی و سایر اطلاعات مرتبط، به منظور تعیین نمونه‌های سوءاستفاده بازاری برای هدایت فعالیت‌های ملی و ارائه پیشنهادهای لازم به کمیسیون اروپایی و... است (Talus, 2016: 54).

۶.۲.۱.۳. کارکردهای آژانس

با توجه به توضیحاتی که پیش‌تر بیان شد، مهم‌ترین کارکردهای آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی بدین شرح است: ۱. اطمینان از همکاری مشترک اپراتورهای سیستم انتقال شبکه اروپایی که برای توسعه الزامی کدهای شبکه مطابق با دستورالعمل چهارچوب آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی تنظیم شده‌اند و توسط آژانس - با در نظر گرفتن انطباق آن‌ها با دستورالعمل‌ها و اهداف سه‌گانه سیاست انرژی اتحادیه اروپایی، شامل بازار داخلی، پایداری و امنیت عرضه - ارزیابی می‌شوند. آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی می‌تواند این موارد را برای تصویب توسط کمیسیون پیشنهاد کند؛ ۲. تصویب برنامه‌های توسعه ده ساله اپراتورهای سیستم انتقال شبکه اروپایی برای توسعه شبکه‌های انرژی و برنامه‌های سالیانه آن‌ها، نظارت بر پیشرفت اجرای پروژه‌ها برای ایجاد ظرفیت به هم‌پیوستگی جدید، نظارت بر امنیت شبکه و تصویب برنامه انطباق همکاری مشترک اپراتورهای سیستم انتقال یکپارچه عمودی برای تحت پوشش قرار دادن دو یا چند دولت عضو برای تخصیص ظرفیت؛ ۳. نظارت بر اعمال دستورالعمل‌ها و مقررات انرژی توسط آژانس‌های تنظیم‌گر ملی و گزارش به

1. Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on Wholesale Market Integrity and Transparency.

کمیسیون در مواقعی که اقدامات آژانس‌های تنظیم‌گر ملی طبق نظر آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی، با دستورالعمل‌ها یا آرا و نظرات الزام‌آور آژانس هم‌خوانی ندارد؛ ۴. حل و فصل اختلافات، وقتی که مقامات تنظیم مقررات ملی، توانایی دستیابی به توافق در یک دوره شش‌ماهه را نداشته باشند یا این امر را به طور مشترک درخواست کنند؛ ۵. نظارت بر بازارهای داخلی برق و گاز طبیعی، به‌ویژه قیمت‌های خرده‌فروشی برق و گاز طبیعی.

۶.۲. تنظیم مقررات غیررسمی بازار اروپایی برق

در حوزه تنظیم مقررات غیررسمی در بازار اروپایی برق، مهم‌ترین مرجع انجمن تنظیم‌گرهای انرژی موسوم به CEER^۱ است. این انجمن در سال ۲۰۰۰ تأسیس شد. پس از تصویب تشکیل آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی، انجمن تنظیم‌گرهای انرژی، به عنوان انجمنی برای همکاری با تنظیم‌گرهای ملی و نهاد مشورتی غیررسمی برای آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی و کمیسیون، به فعالیت خود ادامه داد. آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی دارای نیروی انسانی کمتر از پنجاه نفر است و در نتیجه برای کارشناسی‌ها و مشاوره‌ها، به آژانس‌های تنظیم‌گر ملی و انجمن تنظیم‌گرهای انرژی بسیار وابسته است. همچنین انجمن تنظیم‌گرهای انرژی در حوزه‌هایی که خارج از حوزه بسته سوم انرژی قرار گرفته‌اند، مانند آموزش و اشتراک متقابل اطلاعات و تجارب، بین خود تنظیم‌گرها در سطح اتحادیه اروپایی و تنظیم‌گران بین‌المللی، به همکاری ادامه می‌دهد (EREG, 2010).

سومین بسته انرژی، همچنین نقش گروه‌های صنعتی موجود اپراتورهای انتقال از طریق الزام به تشکیل دو نهاد اپراتورهای سیستم انتقال شبکه اروپایی^۲، یکی برای برق و دیگری برای گاز را به رسمیت شناخت. این دو نهاد، وظایف مختلفی به عهده داشتند که یکی از آن‌ها، توسعه کدهای شبکه در راستای دستورالعمل چهارچوب آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی بود که در عمل نیز این امر اتفاق افتاد. هم اپراتورهای سیستم انتقال شبکه اروپایی و هم آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی، به طور هم‌زمان مسئول نظارت بر اعمال و اجرای این کدها هستند (International Regulation Co-Operation, 2013: 35).

در مجموع، همکاری مشترک تنظیم‌گری از طریق انجمن تنظیم‌گرهای انرژی و گروه تنظیم‌گرهای اروپایی برق و گاز^۳، کوشیده است تا نسبت به حل موضوعات فنی خاص، مانند یکپارچگی سیستم‌های انتقال، یکپارچگی اقتصادی سیستم‌های انتقال، سیستم مؤثر توازن و

1. Council of European Energy Regulator (CEER).
2. European Network of Transmission System Operators (ENTSOs).
3. EREG (European Regulators Group for Electricity & Gas).

مدیریت پُرشدگی، اقدام کند و تا اندازه‌ای موفق بوده است (International Regulation Co-Operation: 34).

۷. کدهای شبکه^۱

کدهای شبکه نقش مهمی در ساختار بازار برق ایفا می‌کنند. هر شبکه برق به دلایل فنی و ایمنی شبکه باید براساس قوانین خاص مشترک فعالیت کند. در گذشته برای هر کشور مقررات متفاوتی وجود داشت. بازار داخلی برق برای بسیاری از کشورها، به مقررات مشترک نیاز داشت (Mantysari, 2015: 121). بسته سوم انرژی حاوی طیفی از دستورالعمل‌ها و مقرراتی است که برای افزایش کارایی مؤثر بازار داخلی انرژی و افزایش همکاری مشترک و هماهنگی بین اپراتورهای شبکه تصویب شده‌اند. قوانین جدید، شکل‌گیری کدهای الزام‌آور شبکه در سطح اتحادیه اروپایی را مصوب کرد که می‌بایست توسط سازمان‌های نوبنیاد اپراتورهای سیستم انتقال اروپایی تهیه شوند (International Regulation Co-Operation, 2013: 24). به سخن دقیق‌تر، نیاز به مقررات مشترک به موجب مقرره ۷۱۴/۲۰۰۹ که سازوکاری برای تصویب کدهای شبکه به منظور تبادلات با اعضای فرامرزی پیش‌بینی کرد، برطرف شد.^۲

کدهای شبکه مشابه قانون اروپایی است و به طور مستقیم در تمام دولت‌های عضو اتحادیه اروپایی قابل اعمال است. کد شبکه بر قانون داخلی مقدم است (Mantysari, 2015: 121). کدهای شبکه با دستورالعمل چهارچوب پیشنهاد شده توسط آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی که مصوب کمیسیون است، مطابق بوده و توسط این آژانس مورد نظارت قرار می‌گیرند (International Regulation Co-Operation, 2013: 24). این کدها بر حق دولت‌های عضو برای اعمال کدهای شبکه ملی که فاقد اثر بر تجارت بین مرزی (دولت‌های عضو) اتحادیه اروپایی باشند، بی‌تأثیر هستند.^۳ بنابراین، کدهای شبکه ملی همچنان به حیات خود ادامه می‌دهند.

کد شبکه NC CACM^۴، نخستین کد از ده کد شبکه اتحادیه اروپایی است که در راستای بسته سوم انرژی تهیه شده است. دولت‌های عضو در سال ۲۰۱۴ به این مقرره رأی دادند. این مصوبه، به موجب کد شبکه ENFSO-E برای تخصیص ظرفیت و مدیریت پُرشدگی پیش‌بینی شده بود که مبتنی بر دستورالعمل چهارچوب آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی بود.^۵ بدیهی است تصویب ده کد شبکه جدید باعث افزایش پیچیدگی چهارچوب تنظیم مقررات

1. Network Cods

2. Article 6 of Regulation 714/2009 (on Condition for Access to the Networks).

3. Article 8 (7) of Regulation 714/2009.

4. Network Code for Capacity Allocation and Congestion Management.

5. ACER, Framework Guidelines on Capacity Allocation and Congestion for Electricity, (29 July 2011).

شده و در نتیجه، حاضران در بازار را در معرض ریسک‌های حقوقی بیشتری قرار می‌دهد (Mantysari, 2015: 122).

نتیجه

از مجموع بررسی‌ها و مطالعات انجام‌شده این نتایج به دست آمد:

۱. تنظیم مقررات بازار اروپایی برق در سال‌های اخیر، پیوسته تغییر کرده است؛ به گونه‌ای که در ده سال گذشته، دستورالعمل‌ها و مقررات مهمی در این زمینه تصویب و اجرایی شده است. بنابراین، مستندات قانونی حوزه تنظیم مقررات در اتحادیه اروپایی توسعه چشمگیری داشته و حتی در امور جزئی نیز مقرراتی مناسب تصویب شده است.
۲. سوگیری تنظیم مقررات در بازار اروپایی به سمت نظارت حداکثری بر بازار برق در راستای یکپارچه‌سازی بازار، توسعه رقابت آزاد و بازار باز و نیز دسترسی اشخاص ثالث به شبکه‌های برق بوده است؛ به نحوی که می‌توان گفت در سطح اتحادیه اروپایی، به جای بازار رقابت آزاد، شاید بهتر باشد از عبارت بازار رقابت رگولاتوری‌شده استفاده شود.
۳. مهم‌ترین چالش‌های تنظیم مقررات بازار اروپایی شامل: قابلیت همکاری سیستم‌های انتقال، لزوم به‌روزرسانی سیستم‌های انتقال، تأثیر مشکلات شبکه در یک نقطه بر سراسر شبکه و ذی‌نفعان آن، وجود تفاوت در سازماندهی ساختار تنظیم مقررات و ظرفیت تنظیم مقررات در سطوح ملی، توزیع نشدن مساوی ریسک‌ها، هزینه‌ها و منافع بین کشورهای عضو اتحادیه اروپایی و تفسیر کشورهای عضو از منافع ملی است.
۴. با وجود این‌که بین تنظیم مقررات در حوزه برق و گاز طبیعی شباهت‌هایی وجود دارد، اما با عنایت به وجود تفاوت‌های قابل توجه میان این دو حوزه و لزوم در نظر گرفتن این تفاوت‌ها، مقررات این دو بخش در بازار اروپایی به صورت مجزا تنظیم شده‌اند؛ هرچند که در نهایت تحت نظارت یک مرجع واحد تنظیم‌گر (ACER) قرار دارند.
۵. در بازار اروپایی برق، تنظیم مقررات در دو سطح ملی و اروپایی انجام می‌شود. مراجع تنظیم مقررات ملی با داشتن استقلال ضمن نظارت بر بازار، با مراجع تنظیم مقررات اتحادیه اروپایی همکاری لازم را انجام می‌دهند. از جهت تطبیقی، مراجع تنظیم مقررات کشور باید به نحوی طراحی شوند که استقلال این مراجع مخدوش نشود. از سوی دیگر، مهم‌ترین مرجع تنظیم مقررات اتحادیه اروپایی در بخش بازار برق، آژانس هماهنگ‌کننده تنظیم‌گرهای انرژی (ACER) است که ضمن ایجاد هماهنگی میان تنظیم‌گران ملی، با کمیسیون اروپایی نیز تعامل دارد و مجری مصوبات و مقررات کمیسیون در حوزه تنظیم مقررات برق و گاز است. افزون بر این‌که، خود کمیسیون نیز دارای اختیارات نظارتی بر بازار است.

۶. در نظام حقوقی بازار اروپایی برق، کدهای شبکه به‌مثابه قانون اروپایی، با توجه به لزوم وجود قوانین خاص و مشترک به دلایل فنی و ایمنی، مورد تصویب قرار می‌گیرند. این کدها مقدم بر قوانین داخلی بوده و لازم‌الاجرا هستند.

منابع

الف) فارسی

۱. رستمی، ولی؛ مقیمی، لیلی (۱۳۹۶). «بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی». *دوفصلنامه مطالعات حقوق انرژی*، دوره ۳، شماره ۲، ص ۲۵۴-۲۱۹.
۲. زارعی، محمدحسین؛ حسونند، محمد؛ سلیمانی سبینی، مرضیه (۱۳۹۶). «مفهوم حکمرانی تنظیمی». *فصلنامه جستارهای حقوق عمومی*، شماره اول، ص ۱۴۷-۱۲۴.
۳. شمس، عرفان (۱۳۸۸). «نقش نهادهای مقررات‌گذار در تنظیم خدمات عمومی». *فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی*، دوره جدید، سال ششم، شماره ۱۹ و ۲۰، ص ۵۹-۴۱.
۴. فقیه‌عبداللهی، ام‌لیلا؛ مؤذنی، روح‌الله (۱۳۹۷). «بررسی نهادهای تنظیم‌کننده بازار برق در حقوق ایران و ایالات متحده آمریکا». *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال نوزدهم، شماره ۵۸، ص ۲۲۰-۱۹۳.
۵. هداوند، مهدی (۱۳۸۵). «درآمدی بر مقررات‌گذاری اجتماعی (Social Regulation)». *مجله حقوق عمومی*، شماره دوم، ص ۶۳-۴۸.

ب) خارجی

- انگلیسی

6. ACER (2011). "Framework Guidelines on Capacity Allocation and Congestion for Electricity".
7. Belyaev S. Lev (2011). *Electricity Market Reforms*. Springer.
8. Ebrach Gregor (2006). *Understanding Electricity Markets in the EU*. European Parliamentary Research.
9. EREG (European Regulators Group for Electricity & Gas) (2010) "Annual Report".
10. Garner A. Bryan (2004). *Black's Law Dictionary*. Thomson.
11. Gers M. Juan & Holmes J. Edward (2004). *protection of Electricity Distribution Networks*. 2nd Edition, IET.
12. Godzimirski M. Jakob (2016). *EU Leadership in Energy and Environmental Governance*. Palgrave Macmillan.
13. Heffron J. Raphael (2015). *Energy Law: An Introduction*. Springer.
14. "International Regulation Co- operation: case Studies" (2013) Vol. 2, Canada- US Co- operation, EU Energy Regulation, Risk Assessment and Banking Supervision.
15. Mantysari Petri (2015). *EU Electricity Trade Law*. Springer.
16. Morgan B & Yeung K (2007). *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge University Press.
17. Padgett S (2011). "Energy co- operation in the Wider European: Institutionalizing Inter dependence". *Journal of Common Markets Studies*, VOL. 49. NO.5.
18. Pototsching, Alberto (2018). "ACER,s Functions and Responsibilities in the European Union". Available At: www.acer.europa.eu
19. Talus K & Zeimermann C (2008). "Regulation of Electricity Markets at the EU Level". *17 European Journal of Energy and Environmental Law Review*.
20. Talus Kim (2013). *EU Energy Law and Policy*. Oxford.
21. Talus Kim (2016). *Introduction to EU Energy Law*. Springer.
22. Thatcher, M (2011). "Creation of European Regulatory Agencies and its Limits: A Comparative Analysis pf European Delegation". *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 6.

23. Trillas F. & Montoya Bayadro M.A (2013). "Independent Regulators: Theory, Evidence and Reform Proposals". *IESE Business School-University of Navarra*.
24. Vasconcelos J (2005). "Towards the Internal Energy Market, how to Bridge a Regulatory Gap and Build a Regulatory Framework". *European Review of Energy Markets*, Vol.1, No.1.

- آلمانی

25. Eifert M (2010). "Die gerichtliche Kontrolle der Entscheidungen der Bundesnetzagentur". *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht* 174 (6).
26. Raschauer N, Haumer V (2010). *Energiemarktreform Und Energie Regulierung- Die Auswirkungen Des Dritten Liberalisierungspakets auf die Österreichische Regulierungsorganisation*. *Wirtschaftsrechtliche Blätter*.

