

Rozdział I. Funkcjonowanie i charakterystyka rynku energii elektrycznej

§ 1. Rynek energii elektrycznej w Unii Europejskiej

Konsumpcja energii na świecie stale rośnie, a nośnikami zwiększającymi swój udział w jej strukturze są energia elektryczna¹, gaz ziemny i źródła odnawialne. Jednym z głównych konsumentów energii, trzecim na świecie po Stanach Zjednoczonych i Chinach, jest Unia Europejska, odpowiadająca za 12,4% światowego zapotrzebowania². Mimo że podejmowane są zdecydowane działania na rzecz poprawy efektywności zużycia energii elektrycznej, to jednak nieustannie zwiększa się jej pobór.

Początki wspólnotowej współpracy energetycznej datuje się na lata 50. XX w., kiedy powołano Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (1951 r.) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – Euratom (1957 r.). Nie dotyczyła ona polityki energetycznej, a jedynie współpracy przy kontroli wydobycia i dystrybucji węgla oraz zwiększania znaczenia energii atomowej. Zainteresowanie chęcią wypracowania wspólnej polityki energetycznej nastąpiło dopiero po kryzysie naftowym z lat 1973–1974, kiedy zwrócono uwagę na problem zależności energetycznej. Efektem tego było opracowanie planu działania na wypadek kolejnych kryzysów energetycznych w postaci dokumentu *Polityka energetyczna Wspólnoty – cele na 1985 r.* oraz dodatkowych późniejszych dyrektyw. Dotyczyły one skoordynowania działań zapobiegających przerwom w dostawach ropy i gazu oraz podejmowania inwestycji, aby zredukować zależność od importu surowców energetycz-

¹ W latach 1973–2013 udział energii elektrycznej w całkowitej światowej konsumpcji zwiększył się z 9,4% do 18,8%. Zob. International Energy Agency, Key World Energy Statistics 2015, OECD/IEA, Paris 2015, s. 28. Zużycie energii elektrycznej rośnie także w Polsce. W 2016 r. krajowe zużycie energii elektrycznej brutto wyniosło 162 626 GWh i zwiększyło się o prawie 2% w porównaniu z 2015 r. Natomiast w 2017 r. krajowe zużycie wzrosło o 2,13%. Poziom krajowego zużycia energii elektrycznej był niższy niż tempo wzrostu PKB w 2016 r., które według wstępnych szacunków GUS wyniosło 2,8%; www.ure.gov.pl (dostęp: 19.5.2017 r.). Natomiast w 2017 r. PKB wzrósł o 4,6% www.businessinsider.com.pl (dostęp: 30.4.2017 r.).

² Zob. European Commission, EU Energy in Figures – Statistical Pocketbook, [b.m.] 2015, s. 14.

nych. Podwaliny pod rozwój polityki energetycznej Unii Europejskiej, w tym w odniesieniu do elektroenergetyki, stworzyły Zielona Księga wydana w styczniu 1995 r. i Biała Księga z grudnia 1995 r., będące efektem toczących się od 1993 r. w Komisji Europejskiej debat na temat energetyki³. Wtedy to zasygnalizowano potrzebę stworzenia wspólnej polityki energetycznej i opracowania zasad jednolitego rynku dla sektora energetycznego, w tym elektroenergetyki. Służyły temu wdrożone pakiety liberalizacyjne w dyrektywie elektrycznej 96/92/WE, w której zdecydowano o utworzeniu rynku wewnętrznego energii elektrycznej, wprowadzono zasady jego regulacji i postanowiono wprowadzić zasadę dostępu stron trzecich do sieci elektroenergetycznej (TPA)⁴. W 2003 r. dyrektywę 96/92/WE zastąpiono dyrektywą 2003/54/WE. Podjęto w niej dalsze działania liberalizacyjne, rozpoczęto rozdział działalności regulowanych przedsiębiorstw i otwarto rynek na konkurencję⁵. Do głównych postanowień dyrektywy elektrycznej w stosunku do państw członkowskich Unii Europejskiej należy zaliczyć:

- 1) obowiązek powołania niezależnych narodowych organów regulacyjnych odpowiedzialnych za regulację rynku energii elektrycznej i zapewnienie niedyskryminacyjnej, skutecznej konkurencji;
- 2) wdrożenie zasady dostępu stron trzecich do sieci i określenie terminów otwarcia rynku na konkurencję (1.7.2004 r. dla odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi i 1.7.2007 r. dla wszystkich pozostałych);
- 3) rozdzielenie księgowo i organizacyjne działalności sieciowej od obrotowej oraz wyznaczenie operatorów systemu przesyłowego i dystrybucyjnego. Krajowe rynki energii elektrycznej były zdominowane przez zintegrowane pionowo przedsiębiorstwa⁶, których istnienie utrudniało rozwój mechanizmów rynkowych. Dopiero prawny nakaz wprowadzony dyrektywą 2003/54/WE, później implementowany przez kraje członkowskie, spowodował faktyczny postęp w *unbundlingu* i liberalizacji rynku energii elektrycznej;
- 4) wprowadzenie obowiązku świadczenia usługi publicznej i ochrona odbiorców przed odłączeniem z sieci. Podmiotem odpowiedzialnym za monitorowanie bezpieczeństwa elektroenergetycznego został organ regulacyjny.

³ European Commission, Green Paper: For a European Union Energy Policy, COM(94) 659/final/2, Brussels 1995; European Commission, White Paper: An Energy Policy for the European Union, COM(95) 682 final, Brussels 1995.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 96/92/WE z 19.12.1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.Urz. UE L z 1997 r. Nr 27, s. 20).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/54/WE z 26.6.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz.Urz. UE L z 2003 r. Nr 176, s. 37).

⁶ Autorka posługuje się ustawowym pojęciem „przedsiębiorstwo energetyczne”, wskazując równocześnie, że ustawodawca powinien posługiwać się pojęciem „przedsiębiorca energetyczny”. Stroną umowy jest bowiem podmiot prawa (przedsiębiorca), a nie zespół składników.

Znaczenie liberalizacji w rozwoju elektroenergetyki zostało następnie podkreślone w kolejno wydawanych zielonych księgach z 2000 r. (COM(2000) 769), 2005 r. (COM(2005) 265) i 2006 r. (KOM(2006) 105), które politykę energetyczną zaczęły traktować w sposób bardziej zintegrowany⁷. W Zielonej Księdze z 2006 r. jeden z trzech celów polityki energetycznej Unii Europejskiej stanowiła konkurencyjność (pozostałe to: zrównoważony i trwały rozwój oraz bezpieczeństwo dostaw). Ponadto stwierdzono, że zliberalizowane, ale konkurencyjne rynki energii zapewniają bezpieczeństwo zaopatrzenia przez wysyłanie właściwych sygnałów podmiotom sektora energetyki. Liberalizację rynku energii elektrycznej⁸ uznano za element służący niskim cenom energii oraz inwestycjom infrastrukturalnym, zapewniającym ciągłość dostaw energii dla konsumentów. Postanowiono, że właściwemu funkcjonowaniu konkurencyjnego rynku potrzebna jest przejrzystość i przewidywalność, co ma gwarantować otwarty dla wszystkich konsumentów wewnętrzny rynek energii elektrycznej i wdrożone regulacje ustanowione w dyrektywach dotyczących energii elektrycznej. Z tego względu główny nacisk został położony na otwarcie rynków (wprowadzenie możliwości zmiany dostawcy energii przez wszystkich odbiorców) oraz *unbundling*, który w założeniach powinien ograniczać zjawisko asymetrii informacji oraz eliminować subsydiowanie skośne.

Od 2007 r. w dokumentach oraz komunikatach Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej zaczęto podkreślać znaczenie ochrony klimatu i redukcji zanieczyszczeń. Uznano, że zrównoważony rozwój energetyki musi odbywać się równoległe z działaniami na rzecz ochrony środowiska. Stało się to jednym z celów strategicznych Unii Europejskiej. W 2009 r. uchwalono trzeci pakiet liberalizacyjny w postaci dyrektywy 2009/72/WE⁹. Dzięki niej dokonano dalszych działań liberalizacyjnych, uporządkowano zasady regulacji rynku energii elektrycznej, ochrony konsumentów i wsparcia inwestycji infrastrukturalnych. Do

⁷ European Commission, Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply, COM(2000) 769 final, Brussels 2000; Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga: w sprawie racjonalizacji zużycia energii, czyli jak uzyskać więcej mniejszym nakładem środków, COM(2005) 265 końcowy, Bruksela 2005; Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga: Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii, KOM(2006) 105 wersja ostateczna, Bruksela 2006.

⁸ Szerzej na temat liberalizacji rynku energii: B. Nowak, Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej, Warszawa 2009; F. Elżanowski, Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji, Warszawa 2009; J. Staszewska, Restrukturyzacja przedsiębiorstwa energetycznego w procesie budowania konkurencyjności, ZNPS OiZ 2014, Nr 73, s. 593–602.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13.7.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.Urz. UE L z 2009 r. Nr 211, s. 55). Dyrektywa weszła w życie 3.3.2011 r., z wyjątkiem art. 11 dotyczącego certyfikacji operatorów systemu przesyłowego w odniesieniu do krajów trzecich (termin do 3.3.2013 r.).

najważniejszych uregulowań wprowadzonych w trzecim pakiecie liberalizacyjnym¹⁰ dla rynku energii elektrycznej należy zaliczyć:

- 1) rozdział prawny i właścicielski działalności sieciowej od pozostałych rodzajów działalności prowadzonych przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne oraz powołanie niezależnych organizacyjnie operatorów systemu dystrybucyjnego i niezależnych właścicielsko operatorów systemu przesyłowego¹¹;
- 2) ustanowienie niezależnego regulatora;
- 3) wyposażenie regulatora w nowe kompetencje, tj. możliwość ustalania lub zatwierdzania taryf dla przesyłu i dystrybucji, nakładania sankcji na przedsiębiorstwa energetyczne;
- 4) nałożenie na regulatora nowych obowiązków, czyli znoszenie barier rozwoju wewnętrznego rynku energii elektrycznej, monitorowanie bezpieczeństwa dostaw energii, opracowywanie corocznych raportów z realizacji zadań narzuconych dyrektywą oraz obowiązku współpracy w kwestiach transgranicznych z innymi organami regulacyjnymi i Agencją ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki;
- 5) ustanowienie Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER)¹², której zadaniem jest koordynacja funkcji regulacyjnych krajowych organów regulacyjnych, rozwój rynku wspólnotowego i współpracy transgranicznej oraz monitorowanie funkcjonowania wewnętrznych rynków energii elektrycznej, zwłaszcza w zakresie implementacji uregulowań wprowadzanych w trzecim pakiecie liberalizacyjnym, nadzorowanie realizacji dziesięcioletnich planów rozwoju sieci oraz cen detalicznych energii elektrycznej;
- 6) utworzenie Europejskiej Sieci Operatorów Przesyłowych. W jej ramach na krajowych niezależnych operatorów sieci został nałożony obowiązek współpracy, wymiany informacji, sporządzania i publikowania długookresowych planów rozwoju sieci (uwzględniających co najmniej dziesięcioletnie okresy) oraz raportów na temat zdolności przesyłowych sieci i potrzeb inwestycyjnych, w tym głównie w zakresie połączeń transgranicznych;
- 7) wprowadzenie instytucji sprzedawcy z urzędu;
- 8) wprowadzenie procedury przetargowej na nowe zdolności wytwórcze;

¹⁰ Szerzej na temat rynku energii: Perspektywa rynków energii a unia energetyczna – raport z debaty, która odbyła się 20.5.2015 r.; *M. Bartosik, W. Kamrat, M. Kaźmierowski, W. Lewandowski, M. Pawlik, T. Peryt, T. Skoczkowski, A. Strupczewski, A. Szelaąg*, Polityka i porządek prawny w polskiej energetyce na tle polityki Unii Europejskiej, PE 2016, Nr 9, s. 287–295; *L. Szczygieł*, Model rynku energii elektrycznej, www.ure.gov.pl.

¹¹ W założeniach powinno to wyeliminować subsydiowanie skośne i urealnici ceny, sprzyjając konkurencyjności w sektorze i rozwojowi procesu zmiany dostawców przez odbiorców końcowych.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 713/2009 z 13.7.2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Dz.Urz. UE L z 2009 r. Nr 211, s. 1.

- 9) zdefiniowanie ubóstwa energetycznego i nałożenie na regulatorów obowiązków ochrony odbiorców wrażliwych społecznie (ubogich, niepełnosprawnych i w wieku emerytalnym) przed odłączeniem z sieci oraz zapewnienie gospodarstwom domowym i małym przedsiębiorstwom możliwości korzystania z usługi powszechnej;
- 10) obowiązek wprowadzenia szybkich i skutecznych procedur rozwiązywania sporów między konsumentami a przedsiębiorstwami energetycznymi oraz zapewnienia konsumentom czytelnych informacji o zużyciu i kosztach energii. Tym samym wzmocniono pozycję konsumenta na rynku.

Trzeci pakiet liberalizacyjny wprowadził szczególną ochronę dla odbiorców końcowych. Miał on zagwarantować im, w krajowych regulacjach, podstawowe uprawnienia związane z konsumpcją energii elektrycznej. Są nimi m.in. możliwość zakupu elektryczności od każdego dostawcy energii na terenie Unii Europejskiej, prawo do odstąpienia od umowy z dostawcą energii elektrycznej w każdym momencie i bez ponoszenia opłat z tego tytułu, możliwość zmiany dostawcy energii w terminie maksymalnie do 2 tygodni. Dodatkowo konsumenci energii powinni mieć prawo do odszkodowania w sytuacji gorszej jakości usług elektroenergetycznych lub w przypadkach związanych z niewłaściwym naliczaniem opłat, a w razie sporu z przedsiębiorstwem energetycznym możliwość korzystania z pomocy organu mediacyjnego, odwoławczego czy ochrony praw. Z tego wynika obowiązek, narzucony przez uregulowania UE, utworzenia specjalnego organu, który będzie pomagał odbiorcom energii elektrycznej bronić się przed działaniami przedsiębiorstw elektroenergetycznych i będzie zapewniał dostęp do pełnej informacji o przywilejach klientów¹³. Dzięki dyrektywie 2009/72/WE większość celów UE w odniesieniu do rynku energii elektrycznej została uregulowana do końca 2013 r.

Obecnie odbiorcy, w tym konsumenci, mogą swobodnie wybierać swojego dostawcę energii elektrycznej. Inne dziedziny polityki UE powiązane z wewnętrznym rynkiem energii obejmują bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej, a także rozwój transeuropejskich sieci przesyłowych. Zgodnie z art. 194 TFUE¹⁴, urzeczywistnienie unijnego rynku wewnętrznego w sektorze energii wymaga usunięcia licznych przeszkód i barier w handlu, zbliżenia polityki podatkowej i cenowej, a także przyjęcia środków w odniesieniu do norm i standardów oraz uregulowań w zakresie bezpieczeństwa i środowiska naturalnego. Celem jest zapewnienie sprawnego rynku z uczciwym dostępem do niego oraz

¹³ R. Nagał, Instrumenty regulacyjne wprowadzane w trzecim pakiecie energetycznym jako narzędzia polityki państwa wobec sektora energetycznego, SiP WNEiZ US 2011, Nr 19, s. 45.

¹⁴ Traktat z 7.6.2016 r. o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 47.

wysokim poziomem ochrony konsumentów, a także zagwarantowanie odpowiedniego poziomu połączeń wzajemnych i zdolności produkcyjnych.

W lutym 2015 r. Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „Pakiet o unii energetycznej – Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu” (COM(2015)0080). Stwierdzono w nim, że celem unii energetycznej jest „zapewnienie konsumentom w UE – gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom – bezpiecznej, zrównoważonej, konkurencyjnej i niedrogiej energii”¹⁵. Aby zrealizować te cele, w pakiecie wskazano pięć wzajemnie uzupełniających się i ściśle ze sobą powiązanych dziedzin:

- 1) bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie;
- 2) w pełni zintegrowany europejski rynek energii;
- 3) efektywność energetyczna przyczyniająca się do ograniczenia popytu;
- 4) dekarbonizacja gospodarki;
- 5) badania naukowe, innowacje i konkurencyjność.

W dyrektywie 2005/89/WE ustanawia się środki służące zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, odpowiednią jakość wzajemnych połączeń między państwami członkowskimi, optymalny poziom potencjału produkcyjnego oraz równowagę między podażą i popytem. Decyzja 1364/2006/WE zawiera wytyczne dla transeuropejskich sieci energetycznych, w których określono przedsięwzięcia leżące we wspólnym interesie oraz kluczowe projekty w zakresie transeuropejskich sieci energetycznych i gazowych. Projekty takie są traktowane priorytetowo przy przyznawaniu pomocy finansowej.

Energia jest wykorzystywana do ogrzewania oraz chłodzenia budynków i mieszkań, a także transportu towarów. Jest ona siłą napędową gospodarki. Jednak – ze względu na starzejącą się infrastrukturę, słabą integrację rynków i brak koordynacji polityki – konsumenci, gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa nie mogą skorzystać z większego wyboru ani z niższych cen energii¹⁶. Wobec powyższego, 26.2.2016 r. Komisja Europejska przedstawiła strategię osiągnięcia stabilnej unii energetycznej, której podstawą jest przyszłościowa polityka w dziedzinie klimatu. Unia energetyczna to przede wszystkim:

- 1) klauzula solidarności: ograniczenie uzależnienia od pojedynczych dostawców oraz od państw sąsiadujących, w szczególności w przypadku za-

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Pakiet o unii energetycznej – Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu (COM(2015)0080), www.eur-lex.europa.eu (dostęp: 27.1.2017 r.).

¹⁶ T. Mołdowiak, *Rozwój rynku energii elektrycznej Unii Europejskiej*, Rynek Energii 2014, www.cire.pl (dostęp: 16.2.2017 r.).

- kłóceń w dostawach energii; większa przejrzystość przy zawieraniu przez państwa UE umów zakupu energii lub gazu z krajami spoza UE;
- 2) przepływ energii stanowiący „piątą swobodę”: swobodny przepływ energii ponad granicami przy pełnym egzekwowaniu obowiązujących przepisów w obszarach takich jak rozdział sektora energii i niezależność organów regulacyjnych oraz podejmowanie działań prawnych, jeśli zaistnieje taka potrzeba. Przebudowa rynku energii elektrycznej, aby stał się bardziej połączony, w większym stopniu uwzględniał energię odnawialną i lepiej reagował na zmiany. Gruntowny przegląd interwencji państwa na rynku wewnętrznym oraz stopniowe wycofywanie dotacji szkodliwych dla środowiska;
 - 3) efektywność energetyczna przede wszystkim: zasadnicza zmiana podejścia do efektywności energetycznej i traktowanie jej jako pełnoprawnego źródła energii, tak aby mogła ona konkurować na równych warunkach ze zdolnością wytwarzania energii;
 - 4) przejście na trwałe społeczeństwo niskoemisyjne: zapewnienie, by lokalnie wytwarzana energia, w tym ze źródeł odnawialnych, była w łatwy i skuteczny sposób przyjmowana do sieci; promowanie przewagi technologicznej UE przez opracowanie technologii odnawialnych nowej generacji oraz objęcie wiodącej pozycji w dziedzinie elektromobilności, przy jednoczesnym wzroście eksportu i konkurowaniu na rynku światowym przez europejskie przedsiębiorstwa. Zdaniem Komisji Europejskiej obywatele stanowią trzon unii energetycznej. Ceny, które płać, muszą być przystępne i konkurencyjne. Dostawy energii powinny być bezpieczne i zrównoważone. Należy również zwiększyć konkurencyjność oraz dać wszystkim konsumentom większy wybór¹⁷.

Unia Europejska jest największym importerem energii na świecie. Import pokrywa 53% zapotrzebowania na energię i oznacza roczne koszty rządu 400 mld euro. 12 państw członkowskich UE nie spełnia minimalnego celu unijnego w zakresie połączeń międzysystemowych zakładającego, że co najmniej 10% zainstalowanej zdolności produkcji energii elektrycznej może być przesyłane ponad granicami. Aż 75% naszych zasobów mieszkaniowych ma niewielką efektywność energetyczną, a 94% transportu opiera się na produktach ropopochodnych, które w 90% pochodzą z importu. W sektorze energii w UE do 2020 r. trzeba zainwestować ponad 1 bln euro. Hurtowe ceny energii elektrycznej w Europie są o 30% wyższe, a ceny hurtowe gazu o ponad 100% wyższe niż w USA. Europejskie przedsiębiorstwa z sektora energii odnawialnej osiągają wspólnie roczne obroty rządu 129 mld euro i zatrudniają ponad milion osób. Wyzwaniem jest utrzymanie pozycji Europy, jako lidera globalnych inwestycji w odnawialne źródła energii. Europejski system energetyczny boryka się z coraz

¹⁷ D. Hagan (red.), *Electricity regulation*, Londyn 2015.

bardziej nagłącą potrzebą zapewnienia bezpiecznych, zrównoważonych i konkurencyjnych dostaw energii po przystępnych cenach dla wszystkich obywateli. Nadmierne uzależnienie od ograniczonej liczby źródeł dostaw, zwłaszcza w odniesieniu do gazu ziemnego, naraża kraje UE na zakłócenia w dostawach. Należy zmniejszyć zależność od paliw kopalnych i obniżyć emisję gazów cieplarnianych. Coraz większe znaczenie dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw mają także konkurencyjność i przystępność cen energii.

Prawdziwą integrację rynku skutecznie utrudnia brak spójności polityk poszczególnych państw oraz trudności z wypracowaniem wspólnego stanowiska wobec krajów spoza UE. Sposobem na przezwycięzenie tych przeszkód jest opracowanie działań w różnych obszarach polityki krajowej i unijnej. Dzięki porozumieniu w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. i europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego w 2014 r., udało się stworzyć podstawy unii energetycznej. Bez wątplenia był to ważny krok naprzód, lecz konieczne jest podjęcie nowych działań, tak aby sprostać stojącym przed Unią wyzwaniom.

Unia energetyczna opiera się na trzech ugruntowanych celach polityki energetycznej UE: bezpieczeństwie dostaw, zrównoważeniu i konkurencyjności. Realizacja najważniejszych zadań, a w szczególności integracja energii z odnawialnych źródeł energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, wymaga struktury rynku, która przewiduje koordynację zdolności na szczeblu regionalnym, magazynowanie i zwiększoną elastyczność w odpowiedzi na popyt, co umożliwi konsumentom lepsze uczestnictwo w rynkach, a także ułatwia transgraniczną wymianę energii. W przypadku gdy konieczna jest ochrona konsumentów, powinna być ona udzielana za pośrednictwem rynku energii przez środki takie jak stawki solidarnościowe lub obniżenie rachunków za energię. Przy czym ważne jest, aby taki system był dobrze ukierunkowany, w celu ograniczenia kosztów ogólnych i wynikających z nich dodatkowych opłat dla odbiorców nieotrzymujących pomocy.

W przypadku awarii elektrowni lub ekstremalnych warunków pogodowych, państwa członkowskie muszą mieć możliwość korzystania z pomocy państw sąsiednich w zakresie importu niezbędnej energii elektrycznej. Dokonywanie zakupu i sprzedaży energii elektrycznej ponad granicami nie jest jednak możliwe bez infrastruktury. W związku z tym połączenie wyodrębnionych systemów elektroenergetycznych ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw i przyczynia się do osiągnięcia prawdziwie zintegrowanego rynku energii w całej UE, co jest kluczowym czynnikiem umożliwiającym funkcjonowanie unii energetycznej. W przypadku istnienia dobrych połączeń między sąsiednimi państwami:

- 1) systemy elektroenergetyczne będą bardziej niezawodne, a ryzyko przerw w dostawach energii elektrycznej będzie mniejsze;

- 2) można będzie osiągnąć oszczędności, ograniczając konieczność budowania nowych elektrowni;
- 3) konsumenci będą mieli większy wybór, tym samym będzie wywierana presja na zmniejszenie rachunków gospodarstw domowych;
- 4) sieci energii elektrycznej będą mogły lepiej sobie radzić z rosnącym poziomem energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, a w szczególności ze zmiennymi odnawialnymi źródłami energii, takimi jak wiatr i słońce.

Silnie połączone europejskie sieci energetyczne oznaczają bezpośrednie oszczędności dla konsumentów. Jeśli rynki energii będą w pełni zintegrowane, konsumenci w UE będą mogli co roku osiągać oszczędności rzędu 12–40 mld euro. W pełni zintegrowany wewnętrzny rynek energii powinien bowiem przynieść wymierne korzyści przede wszystkim konsumentom. Zasada ta jest w pełni odzwierciedlona w komunikacie pt. „Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii” z 18.7.2015 r.¹⁸. Z perspektywy konsumenta rynki energii elektrycznej nie działają tak, jak powinny, co przedstawiono w dokumencie dotyczącym trendów konsumenckich w dziedzinie energii. Zdaniem Komisji Europejskiej prawdziwie mocna pozycja konsumenta wymaga prowadzenia działań uświadamiających – przez odpowiednie środki, np. instalację inteligentnych liczników i dostęp konsumentów do zawartych w nich informacji – na temat kwestii związanych z racjonalnym wykorzystaniem energii, ochroną środowiska (w szczególności poprawą jakości powietrza) oraz walką z globalnym ociepleniem. Uświadamianiu powinny towarzyszyć przejrzyste i pełne informacje na temat możliwości wyboru, jakie mają odbiorcy, a które pozwalają im skorzystać ze zrównoważonych oraz przystępnych cenowo dostaw energii i opcji zarządzania energią. Podkreśla się również konieczność zapewnienia odbiorcom dostępu do prostych, kompletnych i odpowiednich, bezpiecznych, wiarygodnych, darmowych i niezależnych informacji w dziedzinie energii, zarówno w odniesieniu do ofert dostaw, umów, praw i obowiązków, jak również produktów oraz usług, w tym subwencji europejskich i krajowych. Wszystko to może im pomóc w obniżeniu zużycia energii i opłat za nią oraz w nabywaniu i eksploatacji ich własnych urządzeń do jej produkcji¹⁹. Obejmuje to potrzebę przekazywania informacji najbardziej wrażliwym konsumentom w odpowiedniej formie (z uwzględnie-

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii, SWD(2015) 141 final, www.europa.eu (dostęp: 4.3.2017 r.).

¹⁹ Szerzej Myths and Realities of European Electricity Retail Markets, Report eurelectric, www.eurelectric.org (dostęp: 20.1.2017 r.); The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union, Final Report EAHC/FWC/2009 8601 prepared by ECME Consortium; *M.J. Morey, L.D. Kirsch*, Retail choice in electricity; What have we learned in 20 years? <https://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/cepr/Morey%20slides.pdf> (dostęp: 20.1.2017 r.).

niem osób, które są w niewielkim stopniu obeznane z komunikacją elektroniczną lub mają do niej ograniczony dostęp). Samorządy terytorialne, jako organy najbliższe obywatelom, mogą zapewnić niezbędną pomoc i doradztwo dla odbiorców oraz stworzyć odpowiednie warunki dla inicjatyw na skalę lokalną. Komisja Europejska proponuje przyjęcie nowych wymogów i zachęt skierowanych do operatorów systemów przesyłowych oraz dystrybucyjnych w celu zwiększenia elastyczności sieci energetycznych dzięki wykorzystaniu inteligentnych systemów, magazynowaniu energii i konwersji między nośnikami energii. Polityka energetyczna powinna przyczynić się do ograniczenia obciążenia budżetów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw kosztami energii, a tym samym obniżenia wysokości końcowych rachunków. W celu ochrony konsumentów przed zbyt dużym wzrostem kosztów, należy zaproponować modele taryfowe gwarantujące stabilne ceny w długim okresie. Konsumentom powinni być również informowani o tym, jak z pożytkiem korzystać ze zmiennych cen opartych na kwotowanych taryfach energetycznych. Zmiany regulacyjne powinny przebiegać z uwzględnieniem konkretnych potrzeb różnych zainteresowanych stron, w tym władz lokalnych i regionalnych oraz konsumentów podatnych na zagrożenia. Nie powinno być utrzymujących się długich terminów, złożoności i nadmiernie biurokratycznego charakteru procedur zmiany dostawcy. Należy zapewnić każdemu konsumentowi dostęp do co najmniej jednego niezależnego i sprawdzonego narzędzia porównywania. Porównywarki powinny zawierać proste, pełne, wiarygodne i niezależne informacje, a przy tym być łatwe w użytkowaniu i darmowe. Powinny umożliwiać porównanie obowiązującej umowy z ofertą rynkową. Wprawdzie dostawcy starają się dywersyfikować swoje oferty przez włączanie usług do umów o dostarczanie energii, lecz porównywarki powinny dawać możliwość zestawienia różnych proponowanych pakietów, pozwalając jednocześnie na porównanie samego składnika „dostawy” w ich ramach. Proponuje się uruchamianie kampanii informacyjnych dotyczących zmiany dostawcy – z inicjatywy organów regulacji energetyki, samorządów terytorialnych szczebla lokalnego i regionalnego oraz organizacji konsumenckich. Kampanie te mogłyby zawierać odniesienia do istniejących narzędzi porównawczych. Konsumentom (w szczególności ci podatni na zagrożenia) powinni mieć dostęp do odpowiednich porad w dziedzinie wyboru umowy o dostarczanie energii oraz do pomocy przy zmianie dostawcy lub umowy. Unia Europejska powinna przyjąć ambitne regulacje w dziedzinie skrócenia czasu przejścia klienta od jednego dostawcy do drugiego i automatyzacji tego procesu. Unia apeluje też, aby na poziomie europejskim nadano lepsze ramy kwestiom związanym z praktykami handlowymi i marketingiem bezpośrednim w dziedzinie dostarczania energii, aby ograniczyć niestabilność cen i wyeliminować wszelkie nadużycia w tej dziedzinie. W tym kontekście Europejski Komitet Regionów wzywa do pełnego wdrożenia dyrektywy w spra-

wie nieuczciwych praktyk handlowych i dyrektywy w sprawie praw konsumentów. Zwraca się także o ujęcie w odpowiednie ramy i promowanie operacji grupowych zakupów energii przeznaczonych dla instytucji publicznych, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Operacje te powinny przyczynić się do poprawy działania rynku, zagwarantować i ułatwić dostęp do energii dla wszystkich, zmniejszając w sposób skuteczny i trwały wpływ wysokości rachunków za energię na budżet odbiorcy. Powinny zostać przeanalizowane poszczególne elementy składowych rachunków za energię w celu opracowania na poziomie europejskim wzorcowego rachunku zawierającego szereg standardowych, czytelnych, jasnych i porównywalnych elementów, który pozwoliłby konsumentom zoptymalizować ich wykorzystanie energii²⁰. W tym kontekście Komitet Regionów popiera inicjatywę Rady Europejskich Organów Regulacji Energetyki mającą na celu zaproponowanie zharmonizowanych definicji poszczególnych elementów, które mogą być ujęte w rachunku za energię²¹. Zaleca, aby temu ujednoczeniu towarzyszyło obowiązkowe włączenie do rachunku końcowego informacji dotyczących dostępnych darmowych narzędzi i usług w dziedzinie porównywania ofert dostaw oraz informacje i wsparcie dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w zakresie ochrony praw konsumentów. Komisja Europejska zwraca się do państw członkowskich z apelem o utworzenie narzędzi i usług ułatwiających zrozumienie rachunków przez użytkowników w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach, umożliwiającym przeanalizowanie tych rachunków oraz, w stosownych przypadkach, udzielenie porad i pomocy odbiorcom końcowym, w razie gdyby konieczne okazało się podjęcie działań w celu skorygowania stwierdzonych nieprawidłowości lub wskazania im lepiej dostosowanych do ich potrzeb umów o dostawę. Zaleca, aby rachunki i wszystkie informacje przekazywane przez dostawców ich klientom końcowym mogły być przesyłane w formie wybranej przez tych ostatnich, czyli zwykłą pocztą lub drogą elektroniczną, bez jakiegokolwiek dyskryminacji. Wskazuje na fakt, że konsumenci podatni na zagrożenia są w szczególności narażeni na napotkanie trudności przy ustalaniu najkorzystniejszych taryf spośród bardzo szerokiej oferty. Zdaniem Towarzystwa Obrotu Energią w Polsce jest to możliwe wyłącznie w odniesieniu do ofert najprostszych, niezawierających innych nośników energii albo dodatkowych towarów lub usług. Takim najprostszym produktem jest, co do zasady, taryfa lub cennik danego sprzedawcy. Jednak w przypadku całkowitego zwolnienia sprzedawców z obowiązku zatwierdzania taryf przez krajowego regulatora, każdy

²⁰ Working Group Report, Consumers as Energy Market Actors, Report – version 2b.

²¹ Sprawozdanie Nr 19/2015 nt. unii energetycznej przygotowane przez Stałego Przedstawiciela Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultopisy/296/7/1/019.pdf (dostęp: 14.3.2017 r.).

sprzedawca będzie mógł zmieniać taryfę w momencie, gdy uzna, że zaszyły przesłanki ku temu. W takim przypadku oferta wskazana przez porównywarke ofert jako najbardziej opłacalna w dniu dokonywania wyboru może okazać się niekorzystna po zmianie taryfy lub cennika przez wybranego sprzedawcę²². Komisja uważa też, że odbiorcy powinni posiadać wygodny dostęp do danych pomiarowych dotyczących ich zużycia energii – w różnej postaci: za pomocą samego inteligentnego licznika *on-line*, w postaci szczegółowego zestawienia w ramach comiesięcznego rachunku za energię, w ramach indywidualnej pomocy itp. Podkreśla, że należy w zrozumiały sposób informować odbiorców na temat zarządzania ich odczytami z liczników i wykorzystywania ich danych o zużyciu energii, podając, jakie informacje gromadzi się i przechowuje, z jaką częstotliwością i przez jaki okres. Zwraca uwagę na konieczność przyjęcia na poziomie europejskim ścisłych ram w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony prywatności w odniesieniu do danych pomiarowych. Uważa, że inteligentne systemy pomiarowe mogą być również istotnym narzędziem rozwiązywania problemu ubóstwa energetycznego, przypomina jednak, że konieczne jest zapewnienie, iż technologia inteligentnego pomiaru zużycia energii nie będzie prowadzić do nadmiernych kosztów dla odbiorców lub do znacznego ograniczenia ich zużycia energii. Konieczne jest utworzenie odpowiednich ram regulacyjnych w celu zagwarantowania równych warunków działania dla nowych podmiotów na rynku, którymi są prosumenci, i wdrożenie wystarczających zachęt oraz niezbędnych gwarancji, aby pobudzać rozproszoną konsumpcję własną energii ze źródeł odnawialnych. Równie istotne jest uczciwe wynagradzanie za jej wytwarzanie²³. Należy pamiętać też, że odbiorcy energii elektrycznej chcą większej przejrzystości jej cen i kosztów²⁴.

W dniu 30.11.2016 r. Komisja Europejska przedstawiła zestaw regulacji zorientowanych na utrzymanie konkurencyjności UE w erze transformacji rynków energetycznych w kierunku czystej energii, tzw. Pakiet Zimowy. Zestaw reform zawiera 1000 stron propozycji legislacyjnych, które opisują plany redukcji subsydiów dla węgla oraz zwiększania celu efektywności energetycznej

²² Stanowisko Towarzystwa Obrót Energiją (TOE) do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii, COM(2015) 339 wersja ostateczna, www.toe.pl (dostęp: 21.1.2017 r.).

²³ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów, Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii 2016/C 240/05: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii, COM(2015) 339.

²⁴ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Ceny i koszty energii COM(2016) 769 final, www.europe.eu (dostęp: 20.2.2017 r.).

do poziomu 30% oraz zmniejszenia emisji CO₂ o 40% przed 2030 r. Nowe regulacje wymagają zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski. Pakiet Zimowy zawiera również rozwiązania wspierające rozwój zdecentralizowanego wytwarzania energii elektrycznej oraz jej magazynowania w celu rozwoju tzw. energetyki obywatelskiej. Kluczową zmianą dla rynków energetycznych w UE jest zniesienie tzw. „*priority dispatch*”, oznaczającego pierwszeństwo OZE w dostępie do sieci przed źródłami konwencjonalnymi. Zmiana wejdzie w życie po 2020 r. Propozycje uprawnień dla konsumentów energii są następujące:

- 1) uprawnienie do zawarcia z dostawcą umowy opartej na dynamicznych cenach energii elektrycznej;
- 2) wzmocnienie uprawnienia do wolnego wyboru sprzedawcy;
- 3) uprawnienie do:
 - a) zawarcia umowy ze sprzedawcą bez uzyskania zgody dystrybutora,
 - b) rozwiązania umowy bez ponoszenia nieuzasadnionych kosztów,
 - c) otrzymania wszystkich danych zebranych przez przedsiębiorców energetycznych w okresie trwania umowy.

Propozycje uprawnień dla aktywnego odbiorcy energii to:

- 1) uprawnienie do produkowania, sprzedaży, magazynowania wyprodukowanej energii bez obciążania go utrudniającymi procedurami i nieproporcjonalnymi opłatami, które nie odzwierciedlają kosztów, w szczególności opłatami sieciowymi;
- 2) uprawnienie do uczestniczenia poprzez systemy zarządzania popytem²⁵.

Ponadto Komisja Europejska przedstawiła 11.4.2018 r. Nowy Ład dla Konsumentów, którego celem jest zapewnienie, aby wszyscy europejscy konsumenci mogli w pełni korzystać z praw należnych im na mocy unijnego prawodawstwa. Nowy Ład dla Konsumentów będzie oznaczał:

- 1) wzmocnienie praw konsumentów w internecie, które będzie się charakteryzować:
 - a) **większą przejrzystością na rynkach internetowych** – w przypadku zakupów przez internet konsumenci będą musieli być jasno informowani o tym, czy kupują produkty lub usługi od przedsiębiorcy czy też od osoby nieprowadzącej działalności gospodarczej, tak aby wiedzieli, że są chronieni przez prawa konsumenckie w przypadku wystąpienia jakichkolwiek problemów;
 - b) **większą przejrzystością w zakresie wyników wyszukiwania na platformach internetowych** – w przypadku wyszukiwania w internecie kon-

²⁵ Komisja Europejska – Komunikat prasowy – Czysta energia dla wszystkich Europejczyków, czyli jak wyzwolić potencjał wzrostu Europy www.europa.eu (dostęp: 2.5.2018 r.).

sumenci będą wyraźnie informowani, gdy wynik wyszukiwania został opłacony przez przedsiębiorcę. Internetowe platformy handlowe będą musiały informować konsumentów o głównych parametrach określających ranking wyników. Konieczne będzie zapewnienie konsumentom narzędzi umożliwiających wykonywanie ich praw i uzyskanie odszkodowania;

c) **powództwami przedstawicielskimi, w europejskim stylu** – w ramach Nowego Ładu dla Konsumentów upoważnione podmioty np. organizacje konsumenckie, będą miały możliwość dochodzenia roszczeń, takich jak odszkodowanie, wymiana lub naprawa, w imieniu grupy konsumentów, którzy zostali poszkodowani w wyniku nielegalnych praktyk handlowych. Model ten ma solidne zabezpieczenia oraz wyraźnie różni się od powództw zbiorowych wszczynanych w USA. Powództwa przedstawicielskie nie będą dostępne dla kancelarii prawnych, lecz wyłącznie dla podmiotów niekomercyjnych – na przykład organizacji konsumenckich – spełniających ściśle kryteria kwalifikowalności i monitorowanych przez organy publiczne. Ten nowy system zagwarantuje europejskim konsumentom pełne korzystanie z praw i możliwości uzyskania odszkodowania, a jednocześnie pozwoli uniknąć ryzyka nadużywania drogi sądowej lub nieuzasadnionych sporów sądowych;

d) **skuteczniejszą ochroną przed nieuczciwymi praktykami handlowymi** – Nowy Ład dla Konsumentów zapewni konsumentom we wszystkich państwach członkowskich prawo do złożenia wniosku o indywidualne środki zaradcze (np. rekompensatę finansową lub odstąpienie od umowy), w przypadku gdy będą ofiarami nieuczciwych praktyk handlowych, takich jak agresywny lub wprowadzający w błąd marketing. Ochrona ta jest obecnie bardzo zróżnicowana w państwach UE;

2) wprowadzenie skutecznych kar za naruszanie prawa konsumenckiego UE.

Obecny poziom kar znacznie się różni w zależności od państwa członkowskiego i jest często zbyt niski, aby rzeczywiście działać odstrasżająco, szczególnie na przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną na dużą skalę. Nowy Ład dla Konsumentów przewiduje, że krajowe organy ochrony konsumentów będą mieć uprawnienia do nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających kar w sposób skoordynowany. W przypadku powszechnie występujących naruszeń mających wpływ na konsumentów w szeregu państw członkowskich UE, dostępna maksymalna grzywna będzie wynosić 4% rocznych obrotów przedsiębiorcy w każdym danym państwie członkowskim, państwa członkowskie będą mogły wprowadzić wyższe maksymalne grzywny;

3) zwalczanie podwójnej jakości produktów konsumenckich.

W oparciu o wytyczne Komisji z września 2017 r. Nowy Ład dla Konsumentów przewiduje aktualizację dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, tak aby doprecyzować, iż organy krajowe mogą oceniać wprowadzające w błąd praktyki handlowe i im przeciwdziałać. Dotyczy to wprowadzania do obrotu produktów jako identyczne w kilku państwach członkowskich, podczas gdy ich skład lub cechy charakterystyczne znacznie się różnią²⁶.

Obecnie wiele państw członkowskich już poczyniło znaczne postępy w zakresie otwarcia rynków hurtowych na konkurencję, co przyniosło duże korzyści. Występują jednak znaczne różnice między państwami członkowskimi, a wiele z nich nie wprowadziło jeszcze w pełni przepisów niezbędnych dla stworzenia konkurencyjnych i płynnych rynków. Zgodnie z niedawnym orzeczeniem TSUE, regulacja cen detalicznych musi być ograniczona w czasie i ograniczona do wyjątkowych przypadków. Chociaż kilka państw członkowskich w ostatnim czasie pomyślnie odeszło od regulacji cen dla odbiorców końcowych (Irlandia, Łotwa), ceny dla gospodarstw domowych są nadal regulowane w różnym stopniu w prawie połowie państw członkowskich, co może stanowić przeszkodę dla udziału strony popytowej i konkurencji na poziomie detalicznym. Wszystkie państwa członkowskie powinny lepiej informować konsumentów o opcjach w zakresie efektywności energetycznej oraz zapewniać dalszą poprawę warunków inwestycyjnych dla klientów prywatnych. Ponadto potrzebne są bardziej ukierunkowane działania na rzecz konsumentów podatnych na zagrożenia, aby skutecznie walczyć z ubóstwem energetycznym. Wzmocnienie pozycji konsumentów przez rozpowszechnienie inteligentnych liczników, uzyskano jedynie w kilku państwach członkowskich (przede wszystkim w Finlandii, we Włoszech i w Szwecji) oraz w mniejszym stopniu w kilku kolejnych (w tym w Danii, Estonii i Holandii). W niektórych państwach członkowskich obciążenia administracyjne stanowią barierę dla konsumentów, którzy chcą zmienić sprzedawców i uzyskać lepsze warunki umowy²⁷.

²⁶ Komisja Europejska – Komunikat prasowy Nowy ład dla konsumentów: Komisja wzmacnia unijne prawa konsumenckie i ich egzekwowanie www.europa.eu (dostęp: 2.5.2018 r.).

²⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Stan unii energetycznej w 2015 r. COM(2015) 572 final.