

Trzeci etap liberalizacji rynku energii i gazu – ochrona odbiorcy końcowego, w tym odbiorcy wrażliwego

Wprowadzenie

Już na etapie powstawania pierwszych załączków dzisiejszej Unii Europejskiej ojcowie założyciele dostrzegali potrzebę wspólnego podejścia do kwestii energii. W dzisiejszych czasach, gdy potrzeba wspólnej regulacji jest nagląca, ze względu na założenia strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, milenijne cele rozwoju czy potrzebę ochrony środowiska, wielce istotne są ustalenia dotyczące rozwoju rynku energii poczynione przez Komisję Europejską w kwestii europejskiej polityki energetycznej². Podkreśla się tam wagę zakończenia trwającego już od 1999 roku procesu tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego³. Owe analizy są jednak nakierowane głównie na podmioty czynnie działające na rynku. Należy zauważyć także, iż większość opracowań odnoszących się do zagadnienia kolejnych etapów liberalizacji rynku energii i gazu skupia się wokół tematu usprawnienia mechanizmu rynkowego, technologii wytwarzania energii czy konkurencyjności na rynku.

Wszystkie podjęte działania dotyczące sfery produkcyjnej i dystrybucyjnej energii elektrycznej i gazu mają jednak swoje drugie oblicze. Jak wynika z analizy już tylko Komunikatu prasowego Parlamentu Europejskiego dotyczącego trzeciego etapu liberalizacji rynku energii i gazu⁴, jednym z głównych założeń podejmowanych działań jest wzmocnienie praw konsumenta i ochrona najbardziej wrażliwych odbiorców.

¹ Autor jest studentem IV roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

² Komunikat Komisji: „Europejska polityka energetyczna”, KOM(2007) 1.

³ Szersze podsumowanie dotychczasowej regulacji: D. Michalski, *Trzeci pakiet liberalizacyjny europejskiego rynku energii elektrycznej – usprawnienie mechanizmu rynkowego*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 6(193), s. 27.

⁴ Komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego: „Trzeci etap liberalizacji rynku energii i gazu”, Reference No.: 20090421IPR54056.

Właśnie z perspektywy nowo wprowadzonych praw odbiorców i umocnienia już istniejących⁵ chciałbym omówić pakiet dyrektyw⁶, będący wynikiem analizy efektów drugiego etapu liberalizacji. Zauważono, iż wcześniejsze działania przyczyniły się do oszczędności dla klientów, lecz znaczne podwyżki cen hurtowych energii elektrycznej i gazu zniwelowały wcześniejsze korzyści. Komisja w swoim komunikacie⁷ posuwa się nawet do stwierdzenia, iż ceny energii są raczej efektem decyzji przedsiębiorstw niż skutkiem rzeczywistej konkurencji na rynku.

Dlatego jeszcze we wstępie należy zaznaczyć, że w preambule do obu najważniejszych dla tego opracowania dyrektyw⁸ trzeciego etapu podkreśla się, iż głównym elementem aktów implementowanych na ich bazie powinny być interesy konsumentów, zrzucając na przedsiębiorstwa energetyczne odpowiedzialność za zapewnienie jakości usług. Podstawowym celem trzeciego etapu liberalizacji rynku energii i gazu jest umocnienie i zagwarantowanie istniejących praw konsumentów.

Ze względu na dostępność materiałów i większą złożoność problematyki skupię się zasadniczo na rynku energii elektrycznej. Zaznaczyć jednak trzeba, że oba rynki regulowane są równolegle i w dużej mierze zbieżnie przez prawodawcę unijnego, a w Polsce przepisy implementowane są do jednej ustawy.

Istniejąca regulacja

Liberalizacja rynku energii elektrycznej i gazu została wymuszona regulacjami wspólnotowymi. Należy jednak pamiętać, że sfera ta podlega uszczegółowieniu w ramach wewnętrznej regulacji prawa przez dane państwo członkowskie⁹. Podstawowymi działaniami w tej materii z perspektywy odbiorcy końcowego było zapewnienie możliwości

⁵ Między innymi prawo energetyczne (Dz. U. 1997 Nr 54, poz. 348), art. 5 pkt 6, art. 5a pkt 4, art. 6 pkt 3a oraz art. 8.

⁶ Na trzeci pakiet liberalizacyjny składają się: 1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. U. L211/55); 2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz. U. L211/94); 3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. L140/16); 4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz. U. L211/1); 5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz. U. L211/15).

⁷ Komunikat Komisji: „Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu”, KOM(2006) 841.

⁸ Dyrektywy 2009/72/WE oraz 2009/73/WE.

⁹ Zgodnie z art. 4 pkt. 2 lit. I Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej energia należy do kompetencji dzielonych, a zatem państwo członkowskie może wykonywać swoje uprawnienia w tej dziedzinie, o ile Unia nie wykonała swojej kompletacji. W tym przypadku regulacja dyrektywami pozwala państwom członkowskim na sporą swobodę w ramach wprowadzania przepisów.

wyboru dostawcy energii elektrycznej¹⁰. W dyrektywach 2003/54/WE i 2003/55/WE¹¹ określono, iż uprawnienie to zostanie przyznane gospodarstwom domowym od 1 lipca 2007 roku. Jednak ze względu na niedobór informacji i niewystarczające działania ze strony spółek należy zauważyć, że proces ten postępuje bardzo powoli i spotyka się z małym zaangażowaniem, zarówno odbiorców, jak i producentów oraz dystrybutorów energii¹². Inne działania dotyczące ochrony konsumentów, wprowadzone na bazie drugiego etapu liberalizacji, to: standaryzacja umów, system powiadamiania o zmianach w umowach, obowiązek informowania o cenach i warunkach dostarczania energii, szeroki wachlarz metod płatności, wprowadzenie braku opłat z tytułu zmiany dostawcy oraz system rozpoznawania skarg¹³.

Wszystkie te regulacje zostały implementowane ustawą zmieniającą ustawę Prawo energetyczne¹⁴ z 4 marca 2005 roku¹⁵. Jak zauważa się po kilku latach jej funkcjonowania, regulacja ta jest niepełna, a skutkiem tego jest brak realizacji zamierzonego celu – liberalizacji rynku i ułatwienia działań konsumentów korzystających z wolnej konkurencji¹⁶. Trudności te, zwłaszcza w nowych państwach wspólnoty, były jednym z elementów, który wpłynął na kształt trzeciego etapu liberalizacji.

Analiza przepisów prawa energetycznego wskazuje, iż ochrona odbiorcy końcowego na gruncie prawa krajowego nie została w żaden sposób wyeksponowana¹⁷, „rozplynęła się w gąszczu przepisów”. Skoro obecnie podstawowym zadaniem staje się ochrona odbiorców na konkurencyjnym rynku energii, wzrasta waga działań systemowych, opartych na odpowiednio wprowadzonych zmianach w obowiązującym prawie¹⁸.

Dnia 14 sierpnia, po wielu miesiącach negocjacji, Parlament Europejski przyjął dyrektywy 2009/72/WE oraz 2009/73/WE dotyczące wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu. Termin implementacji obu dyrektyw mija 3 marca 2011 roku. Jak już wspomniałem, nowe regulacje dotyczące odbiorcy końcowego wprowadzone tymi aktami prawa Unii Europejskiej będą przedmiotem poniższych rozważań.

¹⁰ Materiały ze szkolenia oddziałów URE w Częstochowie z 25.11. 2008 roku: *Liberalizacja rynku energii elektrycznej*, s. 6, http://www.sep.gliwice.pl/konferencje/seminarium%20SIUE/URE_25_XI_o8.pdf.

¹¹ Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz. U. L176/37); dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE (Dz. U. L176/57).

¹² Materiały ze szkolenia oddziałów URE w Częstochowie z 25.11. 2008, *Liberalizacja...op. cit.*, s. 39–41.

¹³ Załącznik A do dyrektywy 2003/54/WE.

¹⁴ Tekst jednolity Dz. U. 2006 Nr 89, poz. 625 ze zm.

¹⁵ Ustawa o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2005 Nr 62, poz. 552).

¹⁶ Szersza analiza problemu: M. Juszczyk, *Komisja Europejska ma już swoją politykę dla odbiorców energii. A co z (tą) Polską?*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2007, nr 2, s. 2–3.

¹⁷ T. Długosz, *Prawo wyboru sprzedawcy oraz prawo do usługi kompleksowej odbiorcy końcowego w prawie energetycznym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 9, s. 43–44.

¹⁸ *Ochrona praw odbiorców w działaniach Prezesa URE* – Załącznik do pisma Prezesa URE z dnia 7 maja 2007 r., znak: GP-0730-14(2)/2007/IF,

http://www.ure.gov.pl/wai/pdb/497/2998/Ochrona_praw_odbiorcow_w_dzialaniach_Prezesa_URE.html.

Ujmując zatem omawiane zagadnienie sumarycznie, trzeci etap liberalizacji ma wpłynąć na obniżenie kosztów energii, zagwarantować szybszą, bezpłatną zmianę dostawcy, połączoną z przyspieszeniem otrzymywania rozliczeń końcowych, wprowadzenie systemu kompensacji, wzmocnienie istniejącej usługi powszechnej, a także wprowadzenie pełnej ochrony odbiorcy wrażliwego¹⁹.

Odbiorca końcowy

Implementując wcześniejsze dyrektywy do ustawy Prawo energetyczne, 4 marca 2005 roku wprowadzono do polskiego prawa pojęcie odbiorcy końcowego, nabywającego energię i paliwa na własny użytek (art. 3 pkt. 13a Prawa energetycznego), co dało możliwość skierowania odpowiednich działań w stosunku do grupy ostatecznych odbiorców. Są to podmioty wielce różnorodne, jednak polski ustawodawca, mimo szerszej podstawy w prawie europejskim, zdecydował się jedynie na wyodrębnienie odbiorców końcowych w gospodarstwach domowych (art. 3 pkt 13b Prawa energetycznego)²⁰.

Dość istotne jest, iż prawa odbiorcy końcowego wprowadzone tą nowelizacją nie zostały w żaden sposób wyodrębnione w tekście ustawy. W efekcie całość regulacji ochronnych na tym rynku trzeba ustalać na podstawie wszystkich przepisów ustawy, co znacząco obniża standard ochrony konsumenta.

Wzmocnienie praw konsumenta

Wprowadzone na bazie dyrektywy rozwiązania służące wzmocnieniu praw konsumenta zasadzają się w znacznej mierze na wzmocnieniu praw już istniejących²¹.

I tak po pierwsze wprowadza się do istniejącego już prawa do zmiany sprzedawcy energii elektrycznej i gazu bez dodatkowych opłat²² wiążący termin 3 tygodni²³. Obecnie procedura zmiany sprzedawcy w przypadku pierwszej zmiany, tj. gdy odbiorca rozwiązuje umowę kompleksową ze sprzedawcą wykonującym zadania sprzedawcy z urzędu, procedura nie może trwać dłużej niż 30 dni od chwili zgłoszenia zawarcia umowy sprzedaży z nowym sprzedawcą. W przypadku drugiej zmiany i kolejnych, procedura nie może trwać dłużej niż 14 dni. Należy jednak zaznaczyć, iż w sumie na koniec 2008 roku odnotowano jedynie 990 odbiorców, w tym 905 odbiorców w gospodarstwach domowych, którzy zawarli umowę sprzedaży ze sprzedawcą innym niż spółka obrotu wyodrębniona z przedsiębiorstwa

¹⁹ *The approved 3rd energy package. Final changes or another step?*, Information note by PLMJ Sociedade de advogados, http://www.legal500.com/assets/images/stories/firmdevs/the_approved_3rd_energy_package.pdf.

²⁰ T. Długosz, *Prawo wyboru sprzedawcy...*, *op. cit.*, s. 42.

²¹ Pkt 51 uzasadnienia dyrektywy 2009/72/WE oraz pkt 48 uzasadnienia dyrektywy 2009/73/WE.

²² Szerzej T. Długosz, *Prawo wyboru sprzedawcy...*, *op. cit.*, s. 51–56.

²³ Art. 3 pkt 5 lit. a. dyrektywy 2009/72/WE.

zintegrowanego pionowo, działająca na terenie Operatora Systemu Dystrybucyjnego, do którego sieci ci odbiorcy są przyłączeni²⁴.

Kolejnym usprawnieniem jest prawo odbiorcy do otrzymania rozliczenia końcowego z dotychczasowym sprzedawcą w terminie 6 tygodni od chwili zmiany dostawcy²⁵. Należy zauważyć, że jedynie w 11 państwach Unii sprzedawcy energii elektrycznej mają obowiązek przesłania ostatecznego rachunku w określonym terminie. Na rynku gazu taki obowiązek istnieje w 7 krajach. Polska ustawa nie precyzuje tego zagadnienia²⁶.

Większy niż dotychczas nacisk w regulacji położono na zapewnienie odbiorcom dostępu do rzetelnej informacji. Dotyczy to zarówno danych o rzeczywistych kosztach zużycia, co do których dyrektywy wymagają²⁷, by były dostarczane z dostateczną częstotliwością, w odpowiednich przedziałach czasowych, z uwzględnieniem możliwości urządzeń pomiarowych oraz charakterystyki danego produktu energetycznego, jak i danych dotyczących konsumpcji, niezbędnych dla pozostałych przedsiębiorstw dostarczających energię w procedurze estymacji opłacalności zmiany dostawcy. Pierwsza grupa danych powinna być jasno i zrozumiale przedstawiana oraz zamieszczana na rachunkach, a także na stronie internetowej właściwego przedsiębiorstwa. Dane niezbędne do zmiany dostawcy, po określeniu odpowiedniego ich formatu przez krajowego regulatora, mają być udostępniane nieodpłatnie i po wyrażeniu zgody przez odbiorcę, za pośrednictwem podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie danymi. Wszystkie te ułatwienia nie mogą wiązać się z dodatkowymi kosztami dla konsumenta.

Ułatwienia te mają sprawić, by zmiana dostawcy, a także możliwość dostosowania zużycia energii przez samych odbiorców były znacznie łatwiejsze. Co więcej, Komisja Europejska ma w swoich zadaniach na przyszłe lata stworzenie i udostępnienie w przystępnej formie „listy kontrolnej konsumenta energii” dostarczającej konsumentom praktycznych informacji o ich prawach²⁸. Ponadto należy zauważyć, iż dyrektywy nakładają na państwa zobowiązania do tworzenia punktów kontaktowych, dzięki którym poszerzy się wiedza na temat praw i przepisów prokonsumenckich.

Obecnie z przepisów wykonawczych do ustawy Prawo energetyczne można wywieść obowiązek dostarczenia informacji o nazwie, adresie, numerze NIP sprzedawcy czy podmiotu zajmującego się dystrybucją, nazwie towaru, cenie jednostkowej, ilości dostarczonego towaru, kwocie podatku i należnej kwocie należnej, ale także udostępnienia danych umożliwiających przypisanie odpowiednich kwot do sprzedaży towaru, jak i usługi przesyłowej. Co więcej, jak wynika to z instrukcji ruchu i eksploatacji sieci dystrybucyjnej zatwierdzanych przez prezesa URE dla poszczególnych operatorów, na żądanie dostępne są informacje o odpowiedzialności operatora systemu dystrybucyjnego i warunkach świadczenia usługi

²⁴ *Raport roczny Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki 2009*, s. 31–32, <http://www.ure.gov.pl/dokumenty/zalaczniki/1-2716.pdf>.

²⁵ Załącznik I pkt 1 lit. j dyrektywy 2009/72/WE.

²⁶ K. Smagiel, *Poziom ochrony odbiorcy energii w gospodarstwie domowym w państwach członkowskich UE*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2009, nr 1, s. 15–16.

²⁷ Załącznik I pkt 1 lit. h, i dyrektywy 2009/72/WE.

²⁸ Pkt 52 uzasadnienia dyrektywy 2009/72/WE.

dystrybucji. Podmioty te są ponadto zobowiązane do udzielania pisemnej odpowiedzi na pytania odbiorcy²⁹.

Należy zauważyć, iż zakres ochrony jest w naszym kraju w teorii zapewniony. Faktyczny dostęp do szerszych danych jest możliwy, lecz mało transparentny i często niezrozumiały dla klientów. Także mała częstotliwość informacji o zużyciu (rachunki) nie wpływa na zwiększenie świadomości konsumenta, w obszarze zachowań jakie może podjąć w celu uzyskania oszczędności.

Ostatnim, ale nie mniej ważnym aspektem odnoszącym się stricte do wzmocnienia praw konsumenta jest zapewnienie skutecznego rozpatrywania skarg i pozasądowego rozstrzygnięcia sporów. Rozstrzygnięcie skarg, począwszy od działań podejmowanych przez dostawców, jest realizacją prawa do dobrej jakości usług i ma, jak chcą twórcy dyrektyw, obejmować także w uzasadnionych przypadkach system zwrotu kosztów lub odszkodowań. Ów niezależny system rozpatrywania skarg musi być sprawiedliwy i szybki (do trzech miesięcy)³⁰. Takie działanie nakierowane jest na umocnienie pozycji odbiorcy końcowego w procedurze zmiany dostawcy – przez wzgląd na potrzebę oddalenia perspektywy długich i kosztownych procesów sądowych.

Już dziewiętnaście krajów Unii gwarantuje odbiorcom możliwość polubownego rozstrzygnięcia takich sporów. Co więcej, w przeważającej ilości krajów o możliwości skorzystania z takich rozwiązań odbiorca informowany jest przez samego dostawcę podczas składania reklamacji³¹.

Polskie prawo energetyczne nie zawiera uregulowań dotyczących alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów. Prezes URE posiada kompetencje jedynie do rozstrzygnięcia sporów w drodze decyzji administracyjnych. Niestety, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, zakres spraw ogranicza się tak naprawdę do nowo zawieranych umów, a jego procedura regulowana jest przepisami ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Poniekąd za ograniczony system alternatywnego systemu rozstrzygnięcia sporów (ADR) można uznać procedurę ugody administracyjnej, w ramach której organ załatwiający sprawę powinien dążyć do jej polubownego zakończenia. Mimo to należy uznać, że Polska jest w niewielkiej grupie, która nie wprowadziła ADR do swojego prawa energetycznego. W Europie istnieje spora różnorodność rozwiązań, i tak: w dziewięciu państwach za umożliwienie odbiorcy rozpatrzenia sprawy spornej dotyczącej energii elektrycznej lub gazu metodą polubowną odpowiedzialny jest regulator, w trzech – organizacje konsumenckie, w pięciu – inna jednostka publiczna. Cztery kraje wskazały na inny podmiot, np. komisję arbitrażową, „*energy ombudsman*” (Francja).

Jak pisała prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w swoim komentarzu z 3 marca ubiegłego roku³², „dobrym rozwiązaniem byłoby utworzenie sądów polubownych przy prezesie Urzędu Regulacji Energetyki. Dzięki temu sprawy sporne byłyby rozwiązywane znacznie szybciej niż obecnie”. Alerównie istotna jest edukacja konsumentów.

²⁹ Zob. *Ochrona praw odbiorców...*, *op. cit.*, – załącznik do pisma prezesa URE z dnia 7 maja 2007 roku.

³⁰ Załącznik I pkt 1 lit. f dyrektywy 2009/72/WE.

³¹ K. Smagiel, *Poziom ochrony odbiorcy energii...*, *op. cit.*, s. 17–19.

³² M. Krasnodębska-Tomkiel, *Konsument na rynku energii elektrycznej – Komentarz Prezes UOKiK*, <http://www.enerad.pl/index/?id=69adc1e107f7f7do35d7baf04342e1ca>.

Nie wystarczą bowiem same uregulowania prawne. Dopiero wyposażony w odpowiednią wiedzę konsument stanie się świadomym graczem na rynku energii, a co za tym idzie – będzie miał możliwość realnego wpływu na działania podmiotów przemysłowych.

Inteligentne systemy pomiarowe

Rozważania dotyczące wprowadzenia systemu inteligentnego pomiaru chciałbym rozpocząć od przypomnienia, iż w 2008 roku na zlecenie prezesa URE konsorcjum Doradztwa Gospodarczego DGA S.A. i Instytutu Sobieskiego przygotowało opracowanie dotyczące inteligentnego pomiaru³³. W 2009 roku z inicjatywy prezesa URE została podpisana Deklaracja w sprawie wprowadzenia inteligentnego opomiarowania do polskiego systemu elektroenergetycznego³⁴.

Zużycie energii elektrycznej i gazu przez klientów nie jest praktycznie powiązane z jej cenami na rynku hurtowym. Precyzyjna informacja o rzeczywistych kosztach energii może wpłynąć na zwiększenie elastyczności cenowej popytu, która na ten moment jest bliska zeru, co z kolei wpłynie na oszczędność jej poboru³⁵.

Inteligentny pomiar zasadza się na idei zbierania informacji o zużyciu w czasie rzeczywistym, połączonym z dwukierunkowym przepływem informacji i jej dostępnością dla wszystkich stron procesu zaopatrywania w energię³⁶.

W założeniach trzeciego etapu liberalizacji, państwa członkowskie mają zapewnić wdrożenie inteligentnych systemów pomiarowych, które umożliwią aktywną działalność uczestników na rynku energii³⁷. W zależności od ekonomicznej oceny i uwarunkowań gospodarczych do 2020 roku Unia ma osiągnąć poziom 80% odbiorców końcowych z zapewnionym dostępem do inteligentnych systemów pomiarowych zużycia energii. Harmonogram przygotowany przez organ krajowy, po wcześniejszej analizie rynku, w dziesięcioletniej perspektywie ma przynieść wiele korzyści, zarówno dostawcom, jak i odbiorcom energii.

Optymalizacja wykorzystania energii elektrycznej, spodziewana po wprowadzeniu automatycznego przekazywania informacji o zużyciu, pozwoli na wprowadzenie indywidualnych profili odbiorcy, a co za tym idzie – umożliwi sporządzenie oferty ukierunkowanej na poszczególne konsumentów. W połączeniu z tym nastąpi ograniczenie strat sieciowych

³³ *Studium wykonalności instalacji elektronicznych urządzeń pomiarowych w Polsce*, <http://www.ure.gov.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=424&id=2881&search=5894>.

³⁴ <http://www.ure.gov.pl/download.php?s=1&id=2379>.

³⁵ D. Michalski, *Trzeci pakiet liberalizacyjny...*, op. cit., s. 33.

³⁶ Więcej zob. T. Kowalak, *Inteligentny pomiar w Polsce – geneza, założenia i możliwości realizacji. Inteligentny pomiar – wyzwanie, szansa czy kosztowny obowiązek narzucony przez prawo?*, materiały ze szkolenia „Inteligentny pomiar” Warszawa, 30 września 2009 r., http://www.msconsulting.net.pl/uczestnicy/prezentacje/Inteligentny_pomiar_w_Polsce_Dr_Kowalak.pdf.

³⁷ Na całym świecie prowadzi się szeroko zakrojone projekty mające służyć wprowadzeniu inteligentnego pomiarowania. Zakres prac obrazuje mapa przedstawiająca rozmieszczenie inicjatyw dotyczących systemów inteligentnych liczników na świecie (URE: <http://www.ure.gov.pl/portal/pl/424/3181/>); zob. także wstęp do prezentacji przygotowanej dla podkomisji stałej do spraw energetyki Sejmu RP przez Tomasza Kowalaka (<http://www.ure.gov.pl/download.php?s=5&id=2561>).

przez automatyczne zarządzanie ilością energii znajdującą się w sieci, zmniejszenie ryzyka powstania blackoutów, poprawa efektywności zużycia i w konsekwencji obniży się koszt zakupu energii³⁸.

Do tej pory niewiele państw określiło termin wprowadzenia inteligentnych systemów pomiarownia. Jedynie w czterech państwach taki termin został sprecyzowany. Włochy planują wprowadzenie takich liczników do 2012 roku. W Hiszpanii wszystkie liczniki instalowane po 1 lipca 2007 roku muszą umożliwiać zdalną transmisję danych. Holandia wprowadziła obowiązek zainstalowania takich układów dla małych użytkowników w terminie do 1 stycznia 2017 roku, a Norwegia – do 2013. Najbardziej optymistycznie wygląda sytuacja w Szwecji, gdzie do 1 lipca 2009 roku wszystkie liczniki miały być wyposażone w układy zdalnej transmisji danych. Należy jednak zaznaczyć, że w Szwecji odczyt wskaźników układów pomiarowo-rozliczeniowych dokonywany jest raz na miesiąc. W sektorze gazowym w żadnym z krajów nie ma obowiązku wdrożenia układów pomiarowo-rozliczeniowych ze zdalną transmisją danych³⁹.

Przepisy prawa polskiego nie określają terminu, w którym odbiorcy zostaną wyposażeni w układy pomiarowo-rozliczeniowe umożliwiające zdalną transmisję danych. Jednak jak podaje Ministerstwo Gospodarki⁴⁰, do 2011 roku nastąpi upowszechnienie stosowania oraz instalowanie systemów inteligentnego pomiarowania u odbiorców. Są to działania niezwykle potrzebne, zważywszy na narastające zagrożenia dla ciągłości dostaw, ryzyko poniesienia zbędnych kosztów czy też nakładania kar ze strony KE, a ponadto niedostosowanie sieci do oczekiwań odbiorców.

Ochrona odbiorcy wrażliwego

Już w aktach prawnych składających się na drugi etap liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu⁴¹ Unia zobowiązała państwa członkowskie do zapewnienia gospodarstwom domowym i (jeśli się na to zdecydują) małym przedsiębiorstwom usługi kompleksowej obejmującej dostawę energii „po rozsądnych cenach, łatwo i wyraźnie porównywalnych i przejrzystych”. Jak podnosili komentatorzy⁴², z regulacji tej można wywodzić obowiązek szczególnej ochrony odbiorców o niskich dochodach i tych osiedlonych na obszarach słabo zaludnionych.

³⁸ Komunikat Komisji: „Europejska polityka energetyczna”, KOM(2007) 1.

³⁹ K. Smagiel, *Poziom ochrony odbiorcy energii...*, op. cit., s. 17; T. Kowalak, *Inteligentny pomiar*, s. 6, <http://www.ure.gov.pl/download.php?s=5&id=2561>.

⁴⁰ *Perspektywy rozwoju systemu inteligentnego opomiarowania w Polsce*, s. 19, <http://www.ure.gov.pl/download.php?s=1&id=2664>.

⁴¹ Między innymi dyrektywy: 1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/54/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE Dz. U. L176/55; 2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/55/WE z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE Dz. U. L176/57.

⁴² A. Bednarska, M. Swora, *Energetyka: odbiorca wrażliwy spotecznie*, <http://www.rp.pl/arttykul/75865.html>.

Nowe dyrektywy (tak jak i poprzednie) w swoich przepisach wprowadzają jedynie pojęcie odbiorcy wrażliwego, jego doprecyzowanie pozostawiając prawu krajowemu. Nakazują jednak⁴³, by w ramach ochrony takich odbiorców każde państwo wprowadzało definicję realnie związaną z ubóstwem energetycznym. Regulator musi zapewnić takim odbiorcom dostawę energii, wprowadzić zakaz odłączania im energii w sytuacjach krytycznych, a także wprowadzić ochronę odbiorców końcowych na obszarach oddalonych. Z różnych względów odbiorcy tacy są nieatrakcyjni ekonomicznie dla przedsiębiorstw energetycznych. Przepisy wymagają⁴⁴ opracowania planów działań w zakresie energii, przewidujących zaśliki z systemów zabezpieczeń społecznych w celu zapewnienia niezbędnych dostaw energii i gazu lub przewidujących wsparcie dla poprawy efektywności energetycznej, aby zająć się stwierdzonymi przypadkami ubóstwa energetycznego.

Regulacje te związane są z przewidywanym dalszym wzrostem cen energii elektrycznej i gazu w związku z planowaną pełną liberalizacją rynku energii. Pewne idee w polskiej legislacji już istnieją – jak regulacja odłączania od sieci czy montażu liczników przedpłatowych. Jednak z perspektywy nadchodzących zmian nie jest to ochrona wystarczająca. Opierając się na badaniach rynku przeprowadzonych przez Urząd Regulacji Energetyki⁴⁵, należy zaznaczyć, że zmiana cen energii o 10% spowoduje, iż liczba rodzin będących w ubóstwie energetycznym przekroczy milion.

W państwach Unii funkcjonują zróżnicowane instrumenty i formy pomocy odbiorcom słabszym ekonomicznie. Część z nich (Wielka Brytania, Belgia, Włochy, Rumunia, Węgry) stosuje tzw. taryfy socjalne, inne stosują mechanizmy zbliżone do taryf socjalnych, wykorzystując przy tym instytucje pomocy społecznej (np. Słowenia). Zdecydowana większość (m.in. Austria, Szwecja, Finlandia, Litwa i Estonia) sprawę ciągłości i niezawodności zaopatrzenia w energię elektryczną i gaz odbiorców słabszych ekonomicznie uregulowała przez instytucje ustawowo powołane do świadczenia pomocy społecznej⁴⁶.

Jak już wspominałem, każde z państw ma możliwość wprowadzenia własnej definicji odbiorcy wrażliwego. W innym z opracowań⁴⁷ URE określiło obszary konkretyzacji poszukiwań adekwatnych odbiorców. Według powyższego opracowania należy brać pod uwagę ludzi najuboższych, osoby upośledzone, rodziny wielodzietne, bezrobotnych, chronicznie chorych, mieszkańców obszarów oddalonych, odbiorców odłączonych ze względu na nieopłacanie rachunków oraz emerytów. Wszystkich jednak zakwalifikowanych jako odbiorców wrażliwych musi charakteryzować rzeczywista słabość ekonomiczna, która może stać się powodem wstrzymania dostaw energii elektrycznej i gazu.

Grupa robocza, powołana 30 listopada 2007 roku specjalną inicjatywą "Prezesa" Urzędu Regulacji Energetyki w celu ustalenia sposobów radzenia sobie z problemami słabszych odbiorców, opracowała założenia do wprowadzenia ochrony odbiorcy wrażliwego.

⁴³ Punkt 50 uzasadnienia dyrektywy 2009/ 72/WE.

⁴⁴ Art. 3 pkt 8 dyrektywy 2009/72/WE.

⁴⁵ G. Kaczmarek, *Strefa odbiorcy: Trzeci pakiet energetyczny. Wzmacnianie pozycji odbiorcy energii elektrycznej. Ochrona odbiorcy wrażliwego*, s. 4, <http://www.ure.gov.pl/download.php?s=5&id=2442>.

⁴⁶ A. Bednarska, M. Swora, *Energetyka...*, op. cit.

⁴⁷ M. Woszczyk, *Vulnerable Customers and Fuel poverty in Poland*, p. 5, <http://www.erranet.org/index.php?name=OE-eLibrary&file=download&keret=N&showheader=N&id=6664>.

Wyodrębniono trzy modele udzielania pomocy odbiorcom. Pierwszy zakładał wprowadzenie niższej taryfy socjalnej, która byłaby jednak utrudnieniem dla swobodnego rynku, jako że zniekształcałyby rynkowe informacje dotyczące wyceny. Drugi opierałby się na CSR (z ang. *Corporate Social Responsibility*) – stworzeniu programów pomocowych prowadzonych przez przedsiębiorstwa energetyczne. Jednak takie systemy, nie mogąc posiadać statusu działania systemowego, miałyby zasięg na tyle niewielki, że nie mogłyby być utożsamiane z pełnozakresową ochroną odbiorcy wrażliwego w warunkach konkurencyjnego rynku energii elektrycznej. W jego zakres może wchodzić instalacja liczników przedpłatowych, rozkładanie płatności na raty bądź ich przesuwanie w czasie czy też zwolnienie z odsetek. Trzecią propozycją (popieraną przez European Regulators' Group for Electricity and Gas, ale także jedyną wprost akceptowaną w dyrektywach trzeciego etapu liberalizacji⁴⁸) jest wprowadzenie wsparcia opierającego się na systemie pomocy społecznej.

Zaletą tego modelu ochrony odbiorcy wrażliwego jest nie tylko oparcie się o istniejące już regulacje prawne dotyczące opieki socjalnej (których zakres działania wymagałby jedynie poszerzenia o tę dziedzinę w przypadku wsparcia społecznego), ale też jego funkcjonowanie w ramach działających już organów (regionalnych centrów polityki społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie, ośrodków pomocy społecznej), jak również fakt, iż wsparcie będzie płynęło ze strony administracji, ale wspierane będzie przez przedsiębiorstwa.

W swoich „Założeniach do aktów prawnych wprowadzających system ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej”⁴⁹ Ministerstwo Gospodarki proponuje wprowadzenie 30% bonifikaty dla odbiorców wrażliwych oraz odpowiednio rekompensaty dla przedsiębiorstw energetycznych. Grupa chroniona zostanie wyłoniona w oparciu o kryteria zawarte w ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z jej przepisami ze wsparcia będą mogły skorzystać osoby, którym przysługuje stałe lub okresowe prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. Krąg podmiotów uprawnionych miałby być wyznaczany przez gminę, a właściwie przez ośrodki pomocy społecznej, a później odpowiednie listy przekazywano by właściwemu przedsiębiorstwu energetycznemu. Przyznanie bonifikat uzależnione będzie od utrzymania określonego progu zużycia energii elektrycznej oraz regularnego opłacania rachunków. Szacuje się, że system taki może objąć 629 tys. rodzin.

W zamian za obniżony rachunek wystawiany odbiorcy wrażliwemu założenia ekonomiczne przewidują dla przedsiębiorstw energetycznych możliwość rekompensaty ze strony Skarbu Państwa, rozliczanej wraz z należnościami za podatek VAT w danym cyklu miesięcznym. W konsekwencji bonifikata będzie rabatem udzielanym bezpośrednio przez przedsiębiorstwa dostarczające energię, a dopiero potem rekompensowana im w odliczeniach VAT. Wsparcie takie w konsekwencji oznacza brak konieczności kierowania pieniędzy z budżetu państwa w celu wprowadzenia ochrony. Koszt takiego systemu ma wynieść szacunkowo 133 miliony złotych i samofinansować się z większych wpływów pochodzących z akcyzy (większej w związku z uwolnionymi cenami energii) już przy wzroście opłat o 7%.

⁴⁸ Pkt 45 uzasadnienia dyrektywy 2009/ 72/WE.

⁴⁹ <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/B91ADCC9-FD7E-44B9-9F99-DC4EDEA1A9B4/58923/Odbiorca-wrażliwy.pdf>.

Należy jednak zaznaczyć, że już wcześniej pakiety propozycji Ministerstwa Gospodarki nie znalazły akceptacji innych ministerstw podczas konsultacji międzyresortowych (Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Infrastruktury), ale także prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁰. Jeszcze przed wprowadzeniem trzeciego pakietu liberalizacyjnego wskazywano głównie na zasadność wprowadzenia taryf socjalnych (w praktyce prowadziłyby to jednak do przywrócenia subsydiowania skróśnego i ponownego zniekształcenia rynkowych informacji w zakresie prawidłowej wyceny energii elektrycznej, co właśnie było jedną z przyczyn wprowadzenia unijnej regulacji na tym rynku).

Kolejny projekt, przesłany do uzgodnień międzyresortowych we wrześniu ubiegłego roku, spotkał się z krytyką Ministerstwa Finansów. Według ministerstwa mechanizm rekompensaty niższych cen poprzez podatek VAT jest niezgodny z regulacjami unijnymi i założeniami harmonizacji tego podatku we wszystkich państwach członkowskich. W rzeczywistości jednak projekt ten nie przewidywał zmian w konstrukcji podatku VAT. Co więcej, mechanizm taki jest wprowadzony w celu zapewnienia jak najszybszego wyrównania przedsiębiorstwom utraconego przychodu. Obecny projekt⁵¹ został już skierowany do rozpatrzenia na najbliższym posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Wydaje się, że osiągnięto już konsensus co do zakresu podmiotowego pojęcia odbiorcy wrażliwego. Jako skorelowany z zakresem gospodarstw domowych uprawnionych do otrzymywania pomocy społecznej wykazuje zasadność swojego stosowania. Należy pamiętać, iż nie zawsze będzie on odpowiadał zakładanemu modelowo podmiotowi wykazującemu rzeczywistą słabość ekonomiczną, jednak żadne rozwiązanie nie będzie w tej materii w pełni obiektywne i satysfakcjonujące dla wszystkich zainteresowanych.

Sam mechanizm wpisuje się w rozwiązanie przyjęte w innych państwach Unii, bazujące na wsparciu udzielanym przed podmioty powołane do świadczenia pomocy społecznej, jednak dzięki powiązaniu bonifikat z wysokością rzeczywistych rachunków za energię unika się pośredniego wsparcia dla rodzin. Efektem jest kierowanie wsparcia bezpośrednio w sferę, dla której zostało ono powołane.

Podsumowanie

Ochrona odbiorcy końcowego, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów wrażliwych, jest efektem refleksji powstałej w czasie kolejnych etapów liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu. Wszystkie działania Unii zmierzają w kierunku stworzenia rzeczywistego Jednolitego Rynku Europejskiego(ang. *Single European Market*), co wiąże się

⁵⁰ J. Strzelec-Łobodzińska, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 6923 w sprawie planowanej na rok 2009 podwyżki ceny energii elektrycznej*, <http://orkaz.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/665Ag2BD>;

J. Jędrszczyk, A. Majcherczyk, *Komentarz do stanowiska Ministra Finansów ws. Założeń Ministerstwa Gospodarki do aktów prawnych wprowadzających system ochrony wrażliwego odbiorcy energii*, http://cire.pl/pokaz-pdf-%252Fpliki%252F2%252F003lmikat_CIRE_komstanMF_mod_2.pdf.

⁵¹ http://cire.pl/pokaz-pdf-%252Fpliki%252F2%252F003lmikat_CIRE_komstanMF_mod_2.pdf.

z wprowadzeniem jednakowych, przejrzystych ram prawnych w jednej z najistotniejszych dziś sfer życia codziennego. W związku z tym propozycje trzeciego pakietu liberalizacyjnego, które nakładają na państwa członkowskie obowiązek wzmocnienia istniejących uprawnień oraz świadczenia pomocy odbiorcom wrażliwym, stają się niezbędne z jednej strony dla zachowania efektywności na rynku, z drugiej zaś nie pozwalają przedsiębiorstwom energetycznym na jednostronne czerpanie korzyści z nowych przepisów. Wszystkie te działania nakierowane są na stworzenie przeciwwagi dla wprowadzenia jak najszerzej konkurencji na jednolitym rynku (wraz z budzącym największe obawy w naszym kraju uwolnieniem cen), przez którą najbardziej narażony na koszty jest najsłabszy, pojedynczy odbiorca.

Należy zauważyć, że chociaż termin implementacji obu dyrektyw upływa dopiero w marcu 2011 roku, to zakres zmian wymaganych przez dyrektywy powoduje już teraz konieczność przeprowadzenia szerokiej debaty i wprowadzenia wielu nowelizacji w istniejącym stanie prawnym.