

# Urząd Regulacji Energetyki

<https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/edukacja-i-komunikacja/publikacje/seria-wydawnicza-bibli/konsument-na-ryнку-ene/2138,1-Rynek-odbiorcy.html>  
2021-11-27, 20:52

## 1. Rynek odbiorcy

Zofia Janiszewska: Radca Prezesa URE

Blisko dziesięć lat po przyjęciu przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy<sup>1)</sup> w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej, osiem lat po objęciu zaleceniami dyrektywy<sup>2)</sup> wewnętrznego rynku gazu i trzy lata po tym, jak prorynkowe rozwiązania obu tych dyrektyw wzmocniono i poszerzono w ich nowych wersjach<sup>3)</sup>, zwanych dyrektywami rynkowymi, w 25 państwach członkowskich korzyści z konkurencji pozostają w wielu przypadkach trudno dostępne dla odbiorców energii elektrycznej i gazu.

Na niespełna rok przed całkowitym otwarciem rynku dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej i gazu, także tych najdrobniejszych - w gospodarstwach domowych - sytuacja, w której to przede wszystkim odbiorcy, poprzez swoje codzienne wybory, decydować będą o kształcie oferty handlowej, wydaje się nie tylko trudna do osiągnięcia, lecz wręcz nierealna. Ku pokrzepieniu przypomnieć można jednak, że jeszcze nie tak dawno za mało prawdopodobne uznawano stworzenie warunków dla przełamania monopolu TP SA, a dziś korzystamy coraz powszechniej z usług alternatywnych operatorów, nie usiłując nawet zrozumieć, jak stało się to możliwe... Pomimo wielu problemów, jakie nadal pozostają udziałem klientów usług telefonicznych, rynek ten może być dobrym przykładem dla architektów rozwiązań tworzonych dla rynku energii, ponieważ przy całej złożoności procesu transmisji telefonicznej korzystanie z usług telekomunikacyjnych nie jest skomplikowane, nie wymaga wiedzy ani zrozumienia aspektów technicznych i zagadnień ekonomicznych funkcjonowania rynku. Stosunkowo proste są zasady rozliczania za usługi telekomunikacyjne, dla przeciętnego odbiorcy czytelne są też i zrozumiałe informacje zawarte na rachunkach, zaś w sytuacji, gdy podmiot dominujący na rynku usług telekomunikacyjnych - TP SA - traktuje nas nieodpowiednio, wiemy, że możemy skarżyć się do Prezesa UOKiK. Ostatecznie - w razie czego - będziemy mogli zrezygnować z usług operatora, z którego nie jesteśmy zadowoleni.

W odniesieniu do energetyki o rynku odbiorcy, na którym rola - jeśli nie decydująca, to przynajmniej niezwykle istotna - przypada odbiorcy energii elektrycznej czy gazu, mówi się także od stosunkowo niedawna. Wcześniej bowiem te typowo sieciowe przemysły podawano jako klasyczny przykład monopolu naturalnego, gdzie koszt pojawienia się konkurencji przewyższyłby wszelkie korzyści płynące z faktu jej zaistnienia. Pomimo bowiem istotnie rozproszonego popytu, zarówno ze względów technologicznych, jak i z powodu kapitałochłonności tego rodzaju działalności, pojedynczy dostawca, poprzez osiągnięcie efektu skali, często skuteczniej (efektywniej) realizował obsługę tego rynku niż mogłyby to zrobić mniejsze, konkurujące ze sobą podmioty. Sedno sprawy sprowadzało się

do kwestionowania - i to słusznie - sensu budowy równoległej infrastruktury transportowej energii elektrycznej i gazu. Trzeba było przełomu w stereotypie myślenia na ten temat i iskry, która roznieciła potrzebę poszukiwania nowych rozwiązań. Iskrą tą był kryzys naftowy z 1973 r., kiedy to złe strony monopolu dostawców (zrzeszonych w OPEC) objawiły się potężnymi wzrostami cen i całkowitym embargiem na dostawy w niektórych kierunkach.

Wydarzenia związane z kryzysem naftowym nałożyły się na powszechnie znane i dokuczliwe wady monopolu, wynikające z braku presji (konkurencyjnej) na poprawę efektywności i przejawiające się typowym dla monopolisty marnotrawstwem, utrzymywaniem przerostu zatrudnienia, niską jakością usług, ignorowaniem potrzeb i opinii klientów oraz stosunkowo wysoką ceną (choć ten ostatni efekt mógłby być niwelowany przez efekt skali, to doświadczenie wskazuje, że w przypadku monopolu zawsze istnieje duży potencjał w zakresie zarówno obniżki cen jak i poprawy jakości świadczonych usług). Upraszczając - monopolistyczny dostawca nie musi się starać - bo i tak znajdzie klientów na swoje usługi - zaś klient monopolu zdany jest w dużym stopniu na łaskę i niełaskę swojego dostawcy.

Pomyślano, że skoro w danym obszarze - tu: w sektorze energii elektrycznej i gazu - monopol ma charakter naturalny, a negatywnych skutków istnienia monopolu nie daje się zasadniczo wyeliminować (można je w pewnym stopniu ograniczać poprzez regulację, kontrolę i poprzez zapewnienie efektywnej, tj. szybkiej, rzetelnej i najlepiej nieodpłatnej ochrony klientom), to może należy dążyć do maksymalnego ograniczenia obszaru takiego monopolu. W poszukiwaniu rozwiązań dostrzeżono, a następnie dopuszczono możliwość „rozerwania” tzw. łańcucha wartości (operacja takiego „rozerwania” zwana jest powszechnie z języka angielskiego „unbundlingiem”). W elektroenergetyce teoretycznie oddzielono poszczególne segmenty: wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję i obrót. Natomiast w gazownictwie wyodrębniono wydobycie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucję i obrót. Ten przełom, w sposobie myślenia pozwolił dostrzec obszary, gdzie konkurencja jest możliwa, i te, które z przyczyn technicznych i ekonomicznych pozostaną obszarem monopolu poddanego ścisłej regulacji w celu przeciwdziałania nadużyciom ze strony monopolisty. W obszarze naturalnego monopolu pozostała działalność sieciowa (przesyłanie i dystrybucja) oraz - co do zasady - magazynowanie gazu. Dostrzeżono natomiast możliwość wprowadzenia stosunków rynkowych w obszarze wytwarzania energii elektrycznej oraz obrotu energią elektryczną i gazem.

Warunkiem dla zaistnienia takich relacji było zapewnienie, że każdy kontrakt zawarty w segmencie konkurencyjnym - pomiędzy jednym z konkurujących ze sobą wytwórców lub przedstawicielem przedsiębiorstwa trudniącego się obrotem a dowolnym odbiorcą, niezależnie od jego położenia w sieci (od miejsca przyłączenia) - zostanie fizycznie zrealizowany. W tym celu nałożono na przedsiębiorstwa sieciowe, pozostające obszarem istotnej dominacji lub monopolu, obowiązek świadczenia usług na rzecz osób trzecich. Prawo dopuściło wprawdzie możliwość odmowy świadczenia usługi przesyłowej na zasadzie TPA (ang. *thirdparty access*), ale wyłącznie w określonych, limitowanych przepisami okolicznościach, ograniczających się zasadniczo do względów technicznych. Żeby wzmocnić

jeszcze działanie zasady TPA, przyznano regulatorom rynków energii kompetencję do rozstrzygania spraw spornych dotyczących przypadków odmowy świadczenia usługi na zasadzie TPA.

Warunki zaistnienia rynku odbiorcy w energetyce zostały więc stworzone, a jednak wiele barier i złych praktyk uniemożliwiało i nadal uniemożliwia odbiorcy osiągnięcie korzyści z konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu. Do istotnych barier należy zaliczyć antyrynkowe praktyki przedsiębiorstw tzw. zasiedziały, zainteresowanych utrzymaniem status quo. Przykładem może tu być choćby dezinformowanie odbiorców zainteresowanych zmianą sprzedawcy czy mnożenie trudności (np. stawianie wygórowanych wymagań technicznych), w związku z którymi odbiorca musiałby ponieść ogromne nakłady, nierzadko „konsumujące” z nadwyżką oczekiwane korzyści ze zmiany dostawcy. Inna poważna bariera, istniejąca w wielu krajach Unii Europejskiej, ale z całą pewnością widoczna w Polsce, to brak odpowiedniej „infrastruktury” rynku, w szerokim rozumieniu tego pojęcia, obejmującym także infrastrukturę prawną. Ilustracją powyższego problemu niech będzie to, że pomimo formalnej implementacji w polskim prawie zaleceń tzw. rynkowych dyrektyw, także w zakresie obejmującym instytucję tzw. sprzedawcy awaryjnego, odbiorca energii elektrycznej czy gazu, podejmujący ryzyko „wyjścia” na rynek i zawierający kontrakt handlowy na zakup energii, nie ma gwarancji dostaw w przypadku, gdy nie z jego winy, a co gorzej - nawet bez jego wiedzy -dotychczasowy sprzedawca zaprzestanie realizacji kontraktu. Jeśli rzeczywiście rynek energii elektrycznej i rynek gazu miałyby z czasem stać się rynkami odbiorców, taka właśnie szeroko rozumiana „infrastruktura” musi istnieć i obejmować efektywne i sprawnie działające instytucje (podmioty sektora, giełda, rynek wtórny, rynek bilansujący, administracja w zakresie ochrony konsumenta, sądownictwo), przemyślane i spójne przepisy oraz proste zasady postępowania odbiorcy - jego prawa i obowiązki oraz procedury regulujące zachowanie w określonych okolicznościach. Dodać warto, że niezależnie od tego, jak bardzo skomplikowane jest dziś prowadzenie działalności w obszarze energetyki, odbiorca musi otrzymać klarowne i jednoznaczne wskazówki, w innym przypadku (tj. gdy w ogóle brak takich procedur lub gdy udział odbiorcy w rynku energii będzie się wiązać z koniecznością przyswojenia znacznego zakresu wiedzy i umiejętności) rynek odbiorcy pozostanie fikcją, pomimo wszystkich starań osób i instytucji zainteresowanych promowaniem konkurencyjnego rynku energii.

Problemy omówione powyżej w telegraficznym skrócie są dobrze znane regulatorom w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Świadomość istnienia różnej wagi i różnego charakteru barier skutecznie hamujących rozwój konkurencji na rynku energii stała się także udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej. Taki stan rzeczy oraz brak istotnych postępów w liberalizacji rynków musiał w końcu zaniepokoić Komisję Europejską. W tej sytuacji, w 2005 r. ERGEG<sup>41</sup> powołał Grupę Roboczą ds. Odbiorców Detalicznych, która miała zająć się diagnozą sytuacji odbiorcy na europejskich rynkach energii elektrycznej i gazu. W wyniku diagnozy, jesienią 2005 r. opublikowano trzy raporty podsumowujące sytuację na rynkach europejskich, a w ślad za nimi opracowane zostały rekomendacje ujęte w formie Propozycji najlepszych praktyk (ang. *Best practice proposition*) związanych z funkcjonowaniem odbiorcy na rynku energii.

W zakresie ochrony odbiorców, ERGEG identyfikuje jako priorytety umożliwienie zainteresowanym odbiorcom przyłączenia do sieci, zapewnienie stabilnych dostaw energii o właściwych parametrach jakościowych i wsparcie odbiorcy w sporach z dostawcami. Formułuje też zalecenia do wykorzystania przez prawodawców, regulatorów i operatorów systemów dystrybucyjnych.

Propozycje najlepszych praktyk w zakresie przejrzystości cen zmierzają do stworzenia odbiorcom warunków umożliwiających dokonanie wyboru oferty w oparciu o rzetelne i porównywalne informacje o cenach i stawkach opłat, „uczytelnienie” rachunków za energię w celu umożliwienia odbiorcom kontroli ich poprawności oraz zapewnienie odbiorcy informacji o planowanych zmianach cen i stawek opłat z odpowiednim wyprzedzeniem.

Natomiast w odniesieniu do procesu zmiany sprzedawcy, ERGEG postuluje opracowanie i wdrożenie efektywnej, niedrogiej, nieskomplikowanej i maksymalnie zestandaryzowanej procedury oraz zapewnienie odbiorcy poczucia bezpieczeństwa, między innymi poprzez działania regulatorów obejmujące monitoring rynku.

O samym Zespole ERGEG oraz o organizacji i przebiegu prac związanych z przygotowaniem raportów i propozycji najlepszych praktyk można przeczytać w tekście p. Marioli Juszcuk, i jest to relacja tym bardziej wartościowa, że oparta na własnym doświadczeniu z udziału w pracach tego Zespołu.

Podjęciu decyzji o opublikowaniu w serii *Biblioteka Regulatora* znajdujących się w tym zbiorze dokumentów towarzyszyła idea uzmysłowienia zainteresowanym czytelnikom, jak powszechne są niektóre problemy związane z funkcjonowaniem odbiorcy na rynku energii. Uznaje się wszak, że sukces w tym zakresie osiągnęły tylko nieliczne kraje Unii Europejskiej (za wzór stawia się Wielką Brytanię i kraje skandynawskie). Skoro więc łączą nas podobne problemy, to może uda się je rozwiązać, stosując podobne środki i metody - może właśnie w Propozycjach najlepszych praktyk powinniśmy szukać wskazówek, jak stworzyć optymalne warunki dla rozwoju rynku odbiorcy w energetyce w naszym kraju.

Wnioski z zawartych w tym zbiorze raportów mogą stać się punktem wyjścia do dyskusji, zaś - zamieszczone w opracowaniu rekomendacje co do najlepszych praktyk - ramami wypracowywanych rozwiązań - bo przecież chyba w interesie wszystkich architektów zmian na rynku energii jest to, by dobrze obsłużony odbiorca czuł się traktowany zgodnie z maksymą „nasz klient - nasz pan”.

---

<sup>1)</sup> Dyrektywa 96/98/WE w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej, OJ L 027, 30.01.1997 r.

<sup>2)</sup> Dyrektywa 98/30/WE w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku gazu, OJ L 204, 21.07.1998 r.

<sup>3)</sup> 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, OJ L 176/37, 15.07.2003 r. oraz 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, OJ L 176/57, 15.07.2003 r.

<sup>4)</sup> ERGEG (*European Regulators' Group for Electricity and Gas*) - Grupa Europejskich Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu.

Data publikacji: 02.01.2007

[Poprzedni](#)  
[Następny](#)