



XX-lecie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**KIERUNKI ROZWOJU KONKURENCJI  
I OCHRONY KONSUMENTÓW  
W POLSKIM SEKTORZE ENERGETYCZNYM  
(2010)**

**Warszawa 2010**

## Spis treści

Wprowadzenie .....	4
1. Sektor elektroenergetyczny w Polsce .....	7
1.1. Obszary monopolu naturalnego i potencjalnej konkurencji w sektorze energetycznym .....	7
1.2. Podstawowe formy handlu energią elektryczną w Polsce .....	8
1.3. Struktura rynku elektroenergetycznego w Polsce jako efekt realizacji rządowego <i>Programu dla elektroenergetyki</i> .....	10
2. Problemy dalszego rozwoju konkurencji w sektorze elektroenergetycznym .....	16
2.1. Struktura rynku energii elektrycznej a rozwój konkurencji.....	16
2.2. Równoważenie popytu i podaży na rynku energii elektrycznej .....	19
2.3. Integracja krajowego systemu elektroenergetycznego z systemami państw sąsiednich .....	27
2.4. Uplynnienie hurtowego rynku energii.....	29
2.5. Optymalizacja instrumentarium Prezesa URE umożliwiającego efektywne zwalczanie dyskryminacji spółek obrotu spoza grup kapitałowych.....	34
2.6. Kwestia całkowitego uwolnienia cen energii elektrycznej.....	36
2.7. Działania prowadzące do zwiększenia mobilności konsumentów na rynku energii elektrycznej .....	41
3. Problemy skutecznej ochrony praw konsumentów na rynku energii elektrycznej .....	48
3.1. Zmiany w zakresie obowiązków informacyjnych .....	49
3.1.1. Rozszerzenie obowiązków informacyjnych przedsiębiorców .....	49
3.1.2. Rozszerzenie obowiązków informacyjnych regulatora .....	50
3.2. Zwiększenie przejrzystości i zrozumiałości konstrukcji rachunków za energię elektryczną .....	51
3.3. Zmiany w systemie ochrony interesów konsumentów – odbiorców energii elektrycznej .....	52
3.3.1. Proponowane zmiany legislacyjne .....	52

<b>3.3.1.1. Procedura rozpatrywania reklamacji .....</b>	<b>52</b>
<b>3.3.1.2. Działania kontrolne dostawców energii .....</b>	<b>54</b>
<b>3.3.2. Zmiany w organizacji systemu rozstrzygania sporów pomiędzy konsumentami a dostawcami energii .....</b>	<b>55</b>
<b>Podsumowanie .....</b>	<b>57</b>

## **Wprowadzenie**

Na obecny kształt rynku energii elektrycznej największy wpływ miały procesy demonopolizacji, liberalizacji oraz prywatyzacji, które rozpoczęły się w Polsce w 1997. Od tego czasu jesteśmy świadkami przekształceń zmierzających do wdrożenia mechanizmów rynkowych w tym sektorze gospodarki. Celem zmian, choć możliwym do osiągnięcia w perspektywie długookresowej, jest niezakłócone funkcjonowanie konkurencyjnego rynku, na którym rywalizacja przedsiębiorstw przełoży się na obniżenie cen energii i poprawienie jakości obsługi klientów przy jednoczesnym zagwarantowaniu bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Pomimo licznych inicjatyw podejmowanych w ciągu ponad dziesięciolecia głównie w obszarze legislacji, nie wszystkie problemy zostały rozwiązane. Pojawiły się też nowe wyzwania. W jaki sposób zrównoważyć rosnące zapotrzebowanie na energię elektryczną z jej podażą, która uzależniona jest od znacznych nakładów inwestycyjnych, to tylko jedno z pytań wymagających pilnej odpowiedzi. Poprawa sytuacji nie tylko leży w interesie publicznym oraz działających na tym rynku przedsiębiorstw. Będzie ona również możliwa dzięki zaangażowaniu wszystkich stron.

W ostatnich latach wzrosła liczba rozpatrywanych przez Prezesa UOKiK spraw dotyczących rynku elektroenergetycznego. Odnosiły się one zarówno do procesów konsolidacji, mających wpływ na strukturę sektora, jak i praktyk niedozwolonych. Decyzje wydawane przez Prezesa UOKiK związane były przede wszystkim z nadużywaniem pozycji dominującej przez przedsiębiorców działających w branży oraz naruszaniem zbiorowych interesów konsumentów.

Wnioski płynące z analizy sektora skłoniły Prezesa Urzędu do przedstawienia diagnozy stanu konkurencji na tym rynku oraz spostrzeżeń dotyczących sytuacji odbiorców końcowych. Zainicjowaniu publicznej debaty z udziałem wszystkich zainteresowanych służy niniejszy Raport, który koncentruje się na najistotniejszych aktualnie zagadnieniach wskazując jednocześnie najbardziej pożądane, zdaniem organu antymonopolowego, kierunki zmian.

Autorzy dokumentu mają świadomość skomplikowanej natury problemów występujących na rynku elektroenergetycznym. Celem Raportu nie jest również przedstawienie pełnego obrazu sektora. Opracowanie koncentruje się natomiast na

kwestiach najważniejszych z punktu widzenia kompetencji Prezesa UOKiK, którego zadaniem jest kształtowanie polityki konkurencji oraz ochrona interesów nieprofesjonalnych uczestników rynku.

Dokument składa się z trzech części. Część pierwsza – wprowadzająca, zawiera opis najistotniejszych elementów i mechanizmów funkcjonowania sektora elektroenergetycznego w Polsce, m.in. jego struktury, podstawowych form handlu energią oraz obszarów rynku, na których możliwy jest rozwój konkurencji.

Część druga koncentruje się na kwestii konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na polskim rynku energii elektrycznej. Prezentuje ona najistotniejsze, zdaniem Prezesa UOKiK, przeszkody w rozwoju konkurencji wraz z sugestiami kierunków działań prowadzących do pozytywnych zmian obecnego stanu. W części tej omówiono m.in. kwestię ewentualnych dalszych zmian w strukturze sektora energetycznego w kraju, równoważenia popytu i podaży na rynku energii, upłynnienia hurtowego rynku energii oraz zwiększenia mobilności konsumentów na rynku energii jako warunku uwolnienia cen energii dla tej grupy odbiorców.

Część trzecia poświęcona jest problemom, jakie Prezes UOKiK dostrzega w sferze stosunków pomiędzy konsumentami a dostawcami energii. Uwagę poświęcono zarówno roli konsumentów w prawidłowym funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych, jak również prawnym ramom ich relacji z dostawcami energii, którzy z natury rzeczy są stroną silniejszą, posiadającą przewagę negocjacyjną.

Kwestie poruszane w dokumencie zostały wybrane na podstawie doświadczeń Prezesa UOKiK zebranych w ramach praktyki orzeczniczej, jak również na podstawie skarg przedsiębiorców i konsumentów, wyników przeprowadzonych badań i analiz oraz doświadczeń ze współpracy z regulatorem rynku energetycznego, zarówno bilateralnych jak i multilateralnych (zespoły rządowe i grupy robocze).

Ważną inspiracją w trakcie pracy nad dokumentem była także wymiana poglądów i stanowisk, jaka miała miejsce w trakcie tworzenia oraz konsultowania ww. dokumentu strategicznego *Polityka konkurencji na lata 2008-2010* a także w trakcie dyskusji nad kształtem ostatniej nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne. Nie bez

wpływu na treść niniejszego dokumentu były również uwagi, sugestie i komentarze, jakie otrzymał Prezes UOKiK po upublicznieniu poprzedniej jego wersji<sup>1</sup>.

Omawiane w dokumencie problemy i sugerowane sposoby ich rozwiązywania zostały osadzone w realiach obecnie istniejących w sektorze. Przy jego opracowaniu wzięto pod uwagę funkcjonujące regulacje prawne krajowe i wspólnotowe, a także uwarunkowania strukturalne i organizacyjne, które wynikają z realizacji przyjętego 27 marca 2006 r. *Programu dla elektroenergetyki*.

Postulaty sformułowane przez Prezesa UOKiK w niniejszym Raporcie mają charakter głosu w dyskusji na temat przyszłości sektora energetycznego w Polsce. Liczymy na to, że wszyscy zainteresowani zechcą się odnieść do przedstawionych rekomendacji.

---

<sup>1</sup> W sierpniu 2008 roku opracowany został przez Prezesa UOKiK raport na temat perspektyw rozwoju konkurencji na rynku energetycznym oraz ochrony interesów jego słabszych uczestników. Opracowanie zostało przygotowane zgodnie z zaleceniem Prezesa Rady Ministrów wyrażonym w trakcie dyskusji nad dokumentem strategicznym Polityka konkurencji na lata 2008-2010 na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 15 lipca 2008 r.

## **1. Sektor elektroenergetyczny w Polsce**

### **1.1. Obszary monopolu naturalnego i potencjalnej konkurencji w sektorze energetycznym**

Na polskim rynku energii elektrycznej można wyodrębnić cztery podstawowe grupy uczestników, do których należą: wytwórcy, spółki obrotu, operatorzy sieciowi oraz odbiorcy.

W ramach pierwszej grupy wyodrębnia się elektrownie konwencjonalne, które wytwarzają energię przy wykorzystaniu nieodnawialnych źródeł energii (w Polsce jest to węgiel kamienny i węgiel brunatny) oraz elektrownie niekonwencjonalne wykorzystujące odnawialne źródła energii (w Polsce jest to nadal niewielki udział pod postacią elektrowni wodnych oraz siłowni wiatrowych). W ramach elektrowni konwencjonalnych działających na terenie kraju można dalej wyodrębnić elektrownie systemowe, zwane także elektrowniami zawodowymi oraz elektrociepłownie. Do grona największych elektrowni systemowych należą m.in. BOT Elektrownia Bełchatów S.A., Elektrownia Połaniec S.A. oraz Elektrownia Kozienice S.A.

Następna grupa to spółki obrotu zajmujące się handlem energią, którą zakupują od wytwórców i sprzedają odbiorcom finalnym. Wytwarzanie i obrót energią elektryczną stanowią działalności, w ramach których możliwa jest konkurencja, w odróżnieniu od działalności sieciowych, które na danym terenie stanowią monopol naturalny.

Działalność sieciowa dzieli się na przesył oraz dystrybucję, gdzie sieciami przesyłowymi zarządza operator sieci przesyłowej (OSP, w Polsce jest to PSE Operator S.A.), a sieciami dystrybucyjnymi zarządzają lokalni operatorzy sieci dystrybucyjnej (OSD). Operator sieci przesyłowej odpowiada za przesył energii elektrycznej o wysokim napięciu (220 i 400 kV) na znaczne odległości bezpośrednio od wytwórców do tzw. Głównych Punktów Zasilających (GPZ). Następnie OSD przy wykorzystaniu sieci dystrybucyjnych transportuje energię elektryczną (o niskim i średnim napięciu od 230 V do 110 kV) z GPZ-ów bezpośrednio do odbiorców końcowych. Ostatnia grupa uczestników rynku energii elektrycznej w Polsce to odbiorcy końcowi, którymi mogą być gospodarstwa domowe (zakupujące energię w celach komunalno-

bytowych) oraz odbiorcy niebędący gospodarstwami domowymi, a zakupujący energię na potrzeby prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej.

## 1.2. Podstawowe formy handlu energią elektryczną w Polsce

W Polsce funkcjonują trzy podstawowe formy handlu energią elektryczną: rynek kontraktowy, rynek giełdowy oraz rynek bilansujący. Ponadto działają także dwie platformy internetowe, za pośrednictwem których możliwy jest handel energią elektryczną łączący w sobie cechy rynku kontraktowego i giełdowego, a są nimi Kantor Energii oraz Platforma Obrotu Energią Elektryczną. Poniżej znajduje się krótka charakterystyka każdej z wymienionych form handlu.

Na rynku kontraktowym handel energią elektryczną odbywa się na podstawie kontraktów bilateralnych, które zawierane są pomiędzy wytwórcami energii a przedsiębiorstwami handlującymi energią oraz odbiorcami końcowymi. W ostatnich latach w ten sposób sprzedana była większość energii elektrycznej w kraju. W szczególności w 2007 r. w drodze kontraktów bilateralnych sprzedane zostało ponad 61% energii elektrycznej, a po włączeniu do tego energii sprzedanej w drodze kontraktów długoterminowych (KDT) wartość ta wzrasta do przeszło 92%. W 2008 r. w drodze kontraktów dwustronnych (z uwzględnieniem kontaktów długoterminowych) sprzedawana była taka sama ilość energii elektrycznej co w 2007 r., jednak udział KDT spadł do poziomu nieco ponad 7% całości sprzedanej energii, a po I kwartale 2008 r. kontrakty tego rodzaju zostały całkowicie rozwiązane<sup>2</sup>. Rozwiązanie kontraktów długoterminowych w 2008 r. nie przyczyniło się do zwiększenia ilości energii elektrycznej dostępnej w obrocie publicznym (w tym na giełdzie energii), gdyż cała uwolniona w ten sposób energia została wchłonięta przez umowy dwustronne<sup>3</sup>.

Handel z fizyczną dostawą energii elektrycznej w ramach rynku giełdowego odbywa się na Towarowej Giełdzie Energii S.A. (TGE), poprzez tzw. Rynek Dnia Następnego (RDN) oraz Rynek Terminowy Energii Elektrycznej (RTEE). Rynek Dnia Następnego działa od 30 czerwca 2000 r. i jest rynkiem „fizycznym spot” energii elektrycznej. Notowania na RDN odbywają się codziennie i prowadzone są na dzień przed dobą,

<sup>2</sup> Por. *Raport roczny Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki 2009*, lipiec 2009, URE.

<sup>3</sup> Dane rynkowe dotyczące 2009 r. zostały podane tylko w niektórych wypadkach i są one danymi szacunkowymi. Brak możliwości uwzględnienia pełnych danych za 2009 r. wynika z faktu, iż ich publikacja będzie miała miejsce w II-III kwartale br.

w której następuje fizyczna dostawa energii. Składa się on z 24-godzinnych okresów rozliczeniowych (linii notowań), w których Członkowie Giełdy mogą kupować i sprzedawać energię elektryczną. Uczestnicy RDN wysyłają zlecenia kupna lub sprzedaży dla poszczególnych godzin, następnie z porównania złożonych ofert generowana jest cena równowagi. Rynek Terminowy Energii Elektrycznej został uruchomiony 19 listopada 2008 r. w ramach tego rynku uczestnicy mogą zawierać kontrakty terminowe na dostawę energii elektrycznej, w której sprzedający (wystawca kontraktu) zobowiązuje się do dostarczenia energii elektrycznej w określonym terminie w przyszłości i po określonej cenie, a kupujący (nabywca kontraktu) zobowiązuje się do nabycia energii elektrycznej w określonym terminie i po określonej cenie. Uruchomienie RTEE umożliwiło uczestnikom TGE zaplanowanie sprzedaży/zakupów oraz wyznaczenie ceny energii elektrycznej w dłuższym horyzoncie czasowym (do trzech lat do przodu). W obecnej chwili w obrocie na RTEE funkcjonują cztery rodzaje instrumentów ze względu na termin ich wykonania: tygodniowe, miesięczne, kwartalne oraz roczne<sup>4</sup>. Ceny transakcyjne na giełdzie wyznaczone są jako ceny równowagi pomiędzy zgłaszanymi niezależnie przez Członków Giełdy zleceniami sprzedaży i kupna energii elektrycznej. W 2007 r. za pomocą TGE sprzedane zostało 2% wytworzonej w kraju energii elektrycznej. W odniesieniu do 2008 i 2009 roku Urząd nie dysponuje oficjalnymi danymi o wielkości obrotu energią elektryczną na TGE. Na podstawie informacji uzyskanych od TGE wielkość ta w 2008 r. pozostała na poziomie zbliżonym do tego z 2007 r. Natomiast w 2009 r. szacunkowy udział TGE mierzony zużyciem energii elektrycznej przez odbiorców końcowych przekroczył 3%, do czego przyczyniło się dodatkowo uruchomienie wraz z końcem 2008 r. rynku terminowego energii elektrycznej.

Specjalna funkcja została przypisana rynkowi bilansującemu, będącemu tzw. rynkiem technicznym, a nie miejscem handlu energią jak pozostałe rynki. Jego istnienie jest konieczne dla prawidłowego funkcjonowania rynku energii, a udział w nim określonych podmiotów jest obowiązkowy. Podmiotem zarządzającym rynkiem bilansującym jest operator systemu przesyłowego, którego funkcję pełni PSE Operator S.A., a jego rola polega na zakupie bądź sprzedaży energii w celu zrównoważenia popytu i podaży energii na rynku tak, aby w ostatecznym rozrachunku energia wytworzona była równa energii pobranej.

<sup>4</sup> Por. Informacje na stronie internetowej Towarowej Giełdy Energii S.A. [www.polpx.pl](http://www.polpx.pl).

W chwili obecnej na polskim rynku działają dwie platformy internetowe, przy wykorzystaniu których w 2007 r. zostało sprzedane 4% energii elektrycznej<sup>5</sup>. Pierwsza z nich, Kantor Energii, jest elektronicznym systemem handlu energią elektryczną w formie notowań ciągłych na wszystkie 24 godziny dostawy na "dzień do przodu" lub "dwa dni do przodu". Kantor Energii, działając na zasadzie analogicznej do kantorów walut, kupuje i sprzedaje energię poszczególnym uczestnikom rynku. Wszystkie transakcje kupna i sprzedaży zawierane są pomiędzy uczestnikami a Kantorem poprzez wybranie przez klienta rodzaju transakcji, godziny dostawy i akceptację oferowanej przez niego ceny. Natomiast druga z nich, nazywana Platformą Obrotu Energią Elektryczną umożliwia zakup i sprzedaż energii elektrycznej za pośrednictwem internetowej tabeli ofert, z możliwością zawierania kontraktów na rynku terminowym oraz dobowo-godzinowym. Poszczególni uczestnicy rynku mogą umieszczać na niej swoje oferty zakupu i sprzedaży energii.

### **1.3. Struktura rynku elektroenergetycznego w Polsce jako efekt realizacji rządowego *Programu dla elektroenergetyki***

Obecna struktura sektora elektroenergetycznego jest rezultatem przeprowadzonych w ostatnich latach procesów konsolidacyjnych, m.in. tych z lat 2006-2007, które stanowiły realizację założeń „*Programu dla elektroenergetyki*” przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 28 marca 2006 r. W ramach tych procesów utworzone zostały cztery pionowo zintegrowane grupy energetyczne zajmujące się wytwarzaniem, dystrybucją oraz obrotem energią elektryczną, jednocześnie przesył został zintegrowany w obrębie jednego nowoutworzonego przedsiębiorstwa, tj. PSE Operator S.A.

Poniżej przedstawiono cztery grupy energetyczne wraz z przedsiębiorstwami, które weszły w ich skład podczas przeprowadzonej konsolidacji:

- PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. z siedzibą w Lublinie (PGE S.A.), w skład której weszły: BOT Górnictwo i Energetyka S.A. oraz PGE Energia

---

<sup>5</sup> Na polskim rynku działają ponadto m.in. platformy internetowe zlokalizowane przy wytwórcach energii elektrycznej, będące punktami wymiany informacji handlowych pomiędzy właścicielem danej witryny a jego kontrahentami (np. Internetowy Bank Energii Elektrycznej przy Elektrowni Kozienice S.A.). Kwestią wymagającą uregulowania będą warunki, jakie tego rodzaju platformy będą musiały spełnić, aby zawarte za ich pomocą transakcje mogły być zaliczone w poczet realizacji obowiązków wynikających z wprowadzenia publicznego obrotu energią elektryczną przez wytwórców (więcej informacji na temat znajduje się w pkt. 2.4 niniejszego opracowania).

S.A. skupiająca w swojej strukturze Zespół Elektrowni Dolna Odra S.A. i osiem spółek dystrybucyjnych (zakładów energetycznych),

- TAURON Polska Energia S.A. z siedzibą w Katowicach, w skład której weszły: Południowy Koncern Energetyczny S.A., ENION S.A., EnergiaPro Koncern Energetyczny S.A. oraz Elektrownia Stalowa Wola S.A.,
- ENERGA S.A. z siedzibą w Gdańsku, w skład której weszły: Koncern Energetyczny ENERGA S.A. i Zespół Elektrowni Ostrołęka S.A.,
- ENEA S.A. z siedzibą w Poznaniu, do której Skarb Państwa wniósł 100% akcji Elektrowni Kozienice S.A. z siedzibą w Świerżach Górnych.

Proces tworzenia wyżej wymienionych grup energetycznych podlegał kontroli Prezesa UOKiK, który badał planowane koncentracje i ich wpływ na konkurencję w sektorze. Jedynie w przypadku projektu koncentracji w ramach tworzenia grupy energetycznej przy ENERGA S.A.<sup>6</sup> organ antymonopolowy wydał zgodę uznając, że planowana koncentracja nie spowoduje istotnego ograniczenia konkurencji, w szczególności poprzez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku. W przypadku trzech pozostałych koncentracji Prezes UOKiK doszedł do innych wniosków. Dotyczyło to przejęcia kontroli przez: (1) Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z siedzibą w Warszawie nad dwiema elektrowniami i ośmioma zakładami energetycznymi<sup>7</sup>, (2) Energetykę Południe S.A. z siedzibą w Katowicach nad ENION S.A. (Kraków), EnergiaPro Koncern Energetyczny S.A. (Wrocław), Elektrownią Stalowa Wola S.A. (Stalowa Wola) oraz Południowym Koncernem Energetycznym S.A. (Katowice)<sup>8</sup>, a także (3) ENEA S.A. z siedzibą w Poznaniu nad Elektrownią Kozienice S.A. (Świerże Górne)<sup>9</sup>, w których to przypadkach zgody na koncentracje zostały wydane na podstawie przepisów art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie*

<sup>6</sup> Decyzja nr DOK-19/07 z dnia 16 lutego 2007 r.

<sup>7</sup> Decyzja nr DOK-163/06 z dnia 22 grudnia 2006 r. W grupie dziesięciu podmiotów znalazły się: 1. BOT Górnictwo i Energetyka S.A. (Łódź), 2. Zespół Elektrowni Dolna Odra S.A. (Nowy Czarnów), 3. Zakład Energetyczny Białystok S.A. (Białystok), 4. Zakład Energetyczny Łódź - Teren S.A. (Łódź), 5. Zakład Energetyczny Warszawa - Teren S.A. (Warszawa), 6. Zamojska Korporacja Energetyczna S.A. (Zamość), 7. Rzeszowski Zakład Energetyczny S.A. (Rzeszów), 8. Lubelskie Zakłady Energetyczne S.A. (Lublin), 9. Łódzki Zakład Energetyczny S.A. (Łódź), 10. Zakłady Energetyczne Okręgu Radomsko – Kieleckiego S.A. (Skarżysko – Kamienna).

<sup>8</sup> Decyzja nr DOK-29/07 z dnia 8 marca 2007 r.

<sup>9</sup> Decyzja nr DKK-32/07 z dnia 28 września 2007 r.

*konkurencji i konsumentów*<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 20 ust. 2 Prezes UOKiK wydaje zgodę na dokonanie koncentracji, w wyniku której konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku, w przypadku gdy odstępianie od zakazu koncentracji jest uzasadnione, w szczególności: przyczyni się ona do rozwoju ekonomicznego lub postępu technicznego lub może ona wyrzucić pozytywny wpływ na gospodarkę narodową.

Ogólną obawą, jaką Prezes UOKiK wyraził w przytaczanych decyzjach, było zagrożenie, jakie niosą ww. koncentracje dla nie objętych konsolidacją: producentów energii elektrycznej, spółek dystrybucyjnych, przedsiębiorców działających na rynku obrotu oraz odbiorców energii elektrycznej. Wyniki analizy przeprowadzonej przez Prezesa UOKiK w toku prowadzonych postępowań antymonopolowych wykazały, iż koncentracje te stanowią realne zagrożenie dla rozwoju konkurencji poprzez powstanie pozycji dominującej na rynku wytwarzania i wprowadzania do obrotu energii elektrycznej. Argument ten miał szczególne znaczenie w przypadku koncentracji dotyczącej PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., kiedy to miało powstać przedsiębiorstwo zdecydowanie przewyższające swoim potencjałem pozostałe podmioty rynkowe. Ponadto Prezes UOKiK wskazał w decyzjach, iż rozwój zasady TPA<sup>11</sup> w realiach zdominowania rynku przez zintegrowane pionowo przedsiębiorstwa skupiające w swoich strukturach wytwarzanie, sprzedaż i dystrybucję energii elektrycznej może być zagrożony. Przy czym należy zauważyć, iż eliminacja barier poprzez zmianę uregulowań prawnych (tj. prawne wydzielenie OSD ze struktur pionowo zintegrowanego przedsiębiorstwa) nie jest gwarantem rozwiązania problemu dyskryminacyjnego dostępu do sieci spółkom obrotu spoza grupy. Stąd, Prezes UOKiK wskazał, iż dodatkowo istotne jest rozszerzenie uprawnień Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), w celu umożliwienia stałego i skutecznego nadzoru nad działaniami OSD będącymi częścią zintegrowanej grupy energetycznej.

---

<sup>10</sup> W przypadku decyzji DOK-163/06 i DOK-29/07 z uwzględnieniem art. 19 ust. 2 *ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, który jest artykułem analogicznym do art. 20 ust. 2 w *ustawie z 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331)*.

<sup>11</sup> Zasada TPA (z ang. *Third Party Access*) oznacza wdrożenie systemu zapewniającego dostęp stronie trzeciej do systemu przesyłowego i dystrybucyjnego, opartego na opublikowanych taryfach, mającego zastosowanie do wszystkich uprawnionych odbiorców i stosowanego obiektywnie, bez dyskryminacji w odniesieniu do użytkowników systemu. W praktyce zasada TPA oznacza przyznanie odbiorcy prawa do swobodnego wyboru i zmiany dostawcy na niedyskryminacyjnych warunkach.

Pomimo ewentualnych ograniczeń konkurencji, związanych z przeprowadzoną konsolidacją w sektorze elektroenergetycznym, zdaniem organu antymonopolowego, w obecnej sytuacji nie wydaje się być konieczne podważanie istniejącej struktury rynkowej szczególnie w zakresie produkcji energii poprzez podejmowanie administracyjnych działań zmierzających do dekoncentracji rynku. Należy mieć na względzie, iż pomimo tego, że aktualna struktura nie zapewnia optymalnego rozwoju konkurencji na rynku energii elektrycznej (w zakresie wytwarzania i obrotu energią), to jednak jej stworzenie miało na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju i umożliwienie przeprowadzenia inwestycji w rozbudowę zdolności wytwórczych w kraju i właśnie te kwestie zdecydowały o wydaniu przez organ antymonopolowy zgody na przeprowadzenie opisanych transakcji. Aktualnie w polskim sektorze elektroenergetycznym, poza przedsiębiorstwami energetycznymi wchodzącymi w skład wyżej zaprezentowanych czterech pionowo zintegrowanych grup energetycznych, aktywne są także zagraniczne podmioty takie jak Vattenfall, RWE, Electrabel czy EDF, które choć w mniejszym zakresie, to jednak skupiają w swoich strukturach wytwarzanie, dystrybucję i obrót energią elektryczną, a ponadto w najbliższych latach planują inwestycje w budowę nowych elektrowni. Uzasadnione wydaje się oczekiwanie, iż wzrost liczby dużych przedsiębiorstw elektroenergetycznych, dysponujących potencjałem inwestycyjnym, będzie sprzyjał rozwojowi konkurencji na rynku, a to w przyszłości znajdzie przełożenie na korzyści dla odbiorców pod postacią lepszej obsługi i relatywnie niższych cen. Jednocześnie w opinii Prezesa Urzędu taki rozwój sytuacji nie będzie możliwy o ile rozważane będą projekty jakiegokolwiek dalszej konsolidacji sektora elektroenergetyki. Szczególnie szkodliwa dla rozwoju konkurencji w sektorze byłaby konsolidacja, której wynikiem byłoby wzmocnienie pozycji największych graczy rynkowych, miałyby ona negatywny wpływ na rynek obrotu energią elektryczną zarówno na poziomie hurtowym jak i detalicznym, a także mogłaby przyczynić się do nieuzasadnionego wzrostu cen, a tym samym pogorszenia sytuacji odbiorcy końcowego<sup>12</sup>.

Należy przy tym dodatkowo podkreślić, iż wysokim poziomem koncentracji na konkurencyjnym rynku elektroenergetycznym w Polsce charakteryzuje się działalność wytwórcza. Nieco inna sytuacja występuje w przypadku bardzo rozproszonej detalicznej działalności obrotowej, w ramach której, zgodnie z koncepcją liberalizacji,

<sup>12</sup> Więcej informacji na ten temat znajduje się w pkt 2.1. niniejszego opracowania.

powinny konkurować ze sobą na rynku krajowym spółki niezależne oraz spółki funkcjonujące w obrębie pionowo zintegrowanych grup energetycznych. Natomiast działalność sieciowa (tj. przesył i dystrybucja) prowadzona jest w formie monopoli naturalnych, gdzie operatorem sieci przesyłowej zostało przedsiębiorstwo PSE Operator S.A., a dystrybucja realizowana jest w ramach 14 dużych operatorów sieci dystrybucyjnych, z których większość działa w obrębie czterech ww. grup energetycznych.

Na chwilę obecną jedynym właścicielem czterech największych grup energetycznych w Polsce jest Skarb Państwa. Jednakże planowane są w tym względzie pewne zmiany prywatyzacyjne, które będą realizowane przy założeniu utrzymania przez Skarb Państwa większościowego pakietu akcji w PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. oraz kontrolnego, na poziomie pozwalającym zachować władztwo korporacyjne Skarbu Państwa, pakietu akcji w spółce Tauron Polska Energia S.A. Podmiotami, w przypadku których przewidywane jest zbycie większościowego pakietu akcji należącego aktualnie do Skarbu Państwa, są ENEA S.A. oraz Energa S.A. Z pewnością prywatyzacja sektora (choćby częściowa), będzie pozytywnym bodźcem dla rozwoju konkurencji. Takie rozwiązanie pozwoli na pogodzenie konieczności wprowadzenia konkurencji do sektora przy jednoczesnym zapewnieniu należytej dbałości o bezpieczeństwo energetyczne.

Analizując aktualną strukturę polskiego rynku energii elektrycznej można zauważyć, iż jest ona zbliżona do tej występującej w Wielkiej Brytanii. Fakt ten może mieć istotne implikacje biorąc pod uwagę sprawne funkcjonowanie mechanizmów konkurencji na rynku brytyjskim oraz tamtejszy stopień mobilności odbiorców energii elektrycznej (i gazu). Na brytyjskim rynku energii elektrycznej proces liberalizacji rozpoczął się już w 1989 r. restrukturyzacją i prywatyzacją sektora, przy czym pełna konkurencja na rynku została wprowadzona dopiero w 1999 r., a przedsiębiorstwa obrotu zostały zwolnione z obowiązku przedstawiania taryf do zatwierdzenia regulatorowi dopiero w 2002 r. Na przestrzeni lat, po przeprowadzeniu procesu restrukturyzacji i prywatyzacji, rynek podlegał stopniowym procesom konsolidacyjnym powodując, iż w chwili obecnej sektor energetyczny jest zdominowany przez tzw. „wielką szóstkę”<sup>13</sup>,

<sup>13</sup> Do „wielkiej szóstki” zaliczane są następujące grupy energetyczne: Scottish Power, RWE npower, EDF, Centrica, Scottish and Southern Energy oraz E.ON.

którą stanowią przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo zajmujące się w skrajnym przypadku jednocześnie wytwarzaniem, przesyłem, dystrybucją oraz obrotem energią elektryczną (i gazem), a zazwyczaj łączą w swoich strukturach działalność dystrybucyjną, wytwarzanie i obrót. Pomimo tak skonsolidowanej struktury rynkowej w Wielkiej Brytanii, udało się wprowadzić mechanizmy konkurencyjnego rynku, czego wyznacznikiem są zmieniające się na przestrzeni czasu udziały rynkowe poszczególnych grup energetycznych, zróżnicowane ceny oraz innowacyjność ofert, a także duża liczba odbiorców indywidualnych zmieniających dostawcę energii elektrycznej<sup>14</sup>. Na obecny dostrzegalny sukces przeprowadzonej w Wielkiej Brytanii liberalizacji, z pewnością miały wpływy m.in. etapowość przeprowadzonych zmian oraz długość okresu ich wdrażania. Ponadto istotna jest także duża świadomość społeczna odnośnie prawa do zmiany sprzedawcy, a także efektywny nadzór nad rynkiem nastawiony na ochronę konsumentów i promowanie konkurencji<sup>15</sup>. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na sprawne funkcjonowanie zasady TPA, bez czego nie byłoby możliwe osiągnięcie wysokiego poziomu mobilności odbiorców<sup>16</sup>.

Wymienione powyżej czynniki oraz inne rozwiązania funkcjonujące na brytyjskim rynku zostały wykorzystane w dalszej części niniejszego dokumentu.

<sup>14</sup> Na podstawie informacji z *Domestic Retail Market Report*, Office of Gas and Electricity Markets, czerwiec 2007 r.

<sup>15</sup> W Wielkiej Brytanii obok regulatora sektora energetycznego, jakim jest Office of Gas and Electricity Markets, funkcjonuje także powołana w 2000 r. niezależna organizacja odbiorców energii elektrycznej i gazu.

<sup>16</sup> Z drugiej strony, aktualne problemy występujące w brytyjskim sektorze elektroenergetycznym, związane m.in. z płynnością oraz możliwością nadużycia pozycji dominującej na rynku hurtowego obrotu energią elektryczną, mogą stanowić przestrożę przed nadmierną konsolidacją polskiego sektora elektroenergetycznego oraz zaniedbaniami w zakresie integracji krajowego systemu energetycznego z systemami sąsiadującymi. Por. *Addressing Market Power Concerns in the Electricity Wholesale Sector – Initial Policy Proposal*, Office of Gas and Electricity Market, marzec 2009 oraz *Liquidity in the GB Wholesale Energy Market*, Office of Gas and Electricity Market, czerwiec 2009.

## **2. Problemy dalszego rozwoju konkurencji w sektorze elektroenergetycznym**

### **2.1. Struktura rynku energii elektrycznej a rozwój konkurencji**

Z dniem 1 lipca 2007 r. uprawnionymi do wyboru dostawcy są wszyscy odbiorcy, bez względu na wielkość zakupionej energii. Wprowadzenie tej zasady w stosunku do wszystkich odbiorców nie oznacza automatycznie, iż rynek energii elektrycznej można uznać za konkurencyjny. Aby tak się stało muszą być bowiem spełnione co najmniej następujące przesłanki:

- właściwa struktura rynku - dominacja jednego lub więcej wytwórców, często pionowo zintegrowanych będą podstawową barierą rozwoju konkurencji,
- płynny rynek hurtowy zapewniający odpowiednią ilość energii elektrycznej w obrocie,
- skuteczny rozdział obrotu energią od jej dystrybucji, zapewniający dostęp do sieci na niedyskryminujących zasadach przez podmioty nie wchodzące w skład grup kapitałowych przedsiębiorców, do których należą sieci dystrybucyjne.

Odpowiednia struktura rynku jest podstawowym czynnikiem aby mogła na nim zaistnieć konkurencja. Zasada ta odnosi się nie tylko do sektora elektroenergetycznego, ale generalnie do wszystkich rynków. W ocenie organu antymonopolowego obecna struktura sektora elektroenergetycznego daje – pod pewnymi warunkami – możliwość zaistnienia konkurencji.

Po pierwsze należy przede wszystkim nie dopuścić do dalszej konsolidacji głównych graczy w sektorze elektroenergetycznym. Szczególnie niebezpieczne byłoby dalsze wzmocnianie pozycji PGE S.A. na rynku wytwarzania energii elektrycznej. Udział PGE S.A. w rynku wytwarzania energii elektrycznej w Polsce (ok. 40 %) osiąga już bowiem obecnie poziom z którym ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wiąże domniemanie posiadania pozycji dominującej. Z pozostałych wytwórców energii elektrycznej w Polsce, tj. konkurentów PGE S.A., jedynie udział Tauron Polska Energia S.A. przekracza 10 % (jego udział oscyluje w granicach 15%). Udział pozostałych wytwórców tj. Elektrowni Kozienice S.A. (ENEA S.A.), Zespołu Elektrowni PAK S.A., Elektrowni Połaniec S.A. (Electrabel), Elektrowni Rybnik S.A. (EdF) oraz Elektrowni Skawina S.A. (CEZ) nie przekracza tego progu. Dalsze

zwiększanie udziału PGE S.A. na tym rynku, prowadziłyby zatem do zwiększenia i tak już znacznej przewagi spółki nad konkurentami.

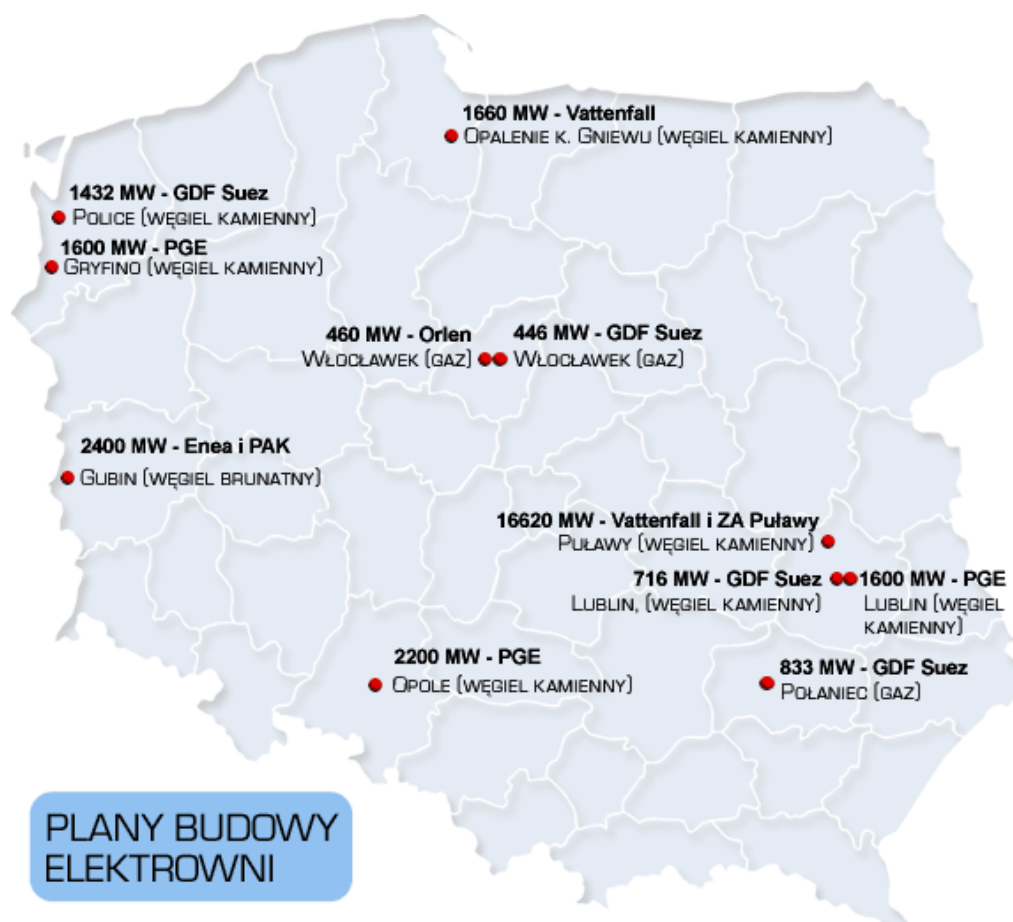
Zagrażające konkurencji byłyby jednakże nie tylko wzmacnianie PGE S.A. na rynku wytwarzania energii elektrycznej. Również zagrażałoby konkurencji umacnianie jej pozycji w dystrybucji i obrocie energią elektryczną. W chwili obecnej znaczna część energii elektrycznej wytwarzanej przez PGE S.A. musi być sprzedawana poza jej grupę kapitałową. Udział PGE S.A. w wytwarzaniu energii elektrycznej jest bowiem większy niż sprzedaży energii elektrycznej na rzecz odbiorców przyłączonych do sieci dystrybucyjnej tej grupy. Sprzyja to więc większej płynności rynku energii elektrycznej i wywiera presję konkurencyjną na innych wytwórców i dostawców energii elektrycznej. Dołączenie kolejnego dystrybutora energii elektrycznej do PGE S.A. (np. Energa S.A., ENEA S.A.) spowodowałoby, iż praktycznie całość energii elektrycznej mogłaby być sprzedawana do odbiorców przyłączonych do sieci dystrybucyjnych przedsiębiorców wchodzących w skład grupy PGE.

Z tego względu również niekorzystne z punktu widzenia rozwoju konkurencji w sektorze elektroenergetycznym byłyby także dalsze konsolidacje pionowe dokonywane wokół innych grup energetycznych. Konsolidacje takie prowadziłyby, bowiem również do zmniejszenia płynności na rynku energii elektrycznej. Powiązania pionowe pomiędzy wytwarzaniem i sprzedażą detaliczną energii elektrycznej w obrębie tej samej grupy redukują konieczność handlu na rynku hurtowym i prowadzą w efekcie do małej płynności na nim. Zapewnienie płynności na rynku, gwarantującej odpowiednią ilość energii elektrycznej w obrocie, jest natomiast warunkiem koniecznym do zaistnienia konkurencji na tym rynku.

W chwili obecnej wydaje się również, iż trudno byłoby uzasadnić zgodę na dokonanie konsolidacji pionowych pomiędzy istotnymi graczami w elektroenergetyce, argumentami, które zostały uwzględnione przy wydawaniu zgód na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (poprzednio art. 19 ust. 2). Przepis art. 20 ust. 2 stanowi, iż Prezes Urzędu wydaje, w drodze decyzji, zgodę na dokonanie koncentracji, w wyniku której konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku, w przypadku gdy odstąpienie od zakazu koncentracji jest uzasadnione,

a w szczególności może ona wywrzeć pozytywny wpływ na gospodarkę narodową albo przyczyni się ona do rozwoju ekonomicznego lub postępu technicznego. Uznano, iż koncentracje, w wyniku których doszło do powstania PGE S.A., Tauron Polska Energia S.A. oraz przejęcia przez ENEA S.A. Elektrowni Kozienice S.A. mogą istotnie ograniczyć konkurencję. Podstawową przesłanką, którą Prezes Urzędu uwzględnił przy wydawaniu zgody na ich dokonanie było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski. Konsolidacja ta miała, bowiem przede wszystkim umożliwić przeprowadzenia inwestycji w rozbudowę zdolności wytwórczych w kraju i właśnie te kwestie zdecydowały o wydaniu przez organ antymonopolowy zgody na przeprowadzenie tych transakcji. Aktualnie grupy energetyczne, na których koncentracje Prezes Urzędu wydał zgody na podstawie art. 20 ust. 2, mają już zapewnioną możliwość budowania nowych mocy wytwórczych. Ponadto wiele planów inwestycyjnych w zakresie budowy nowych mocy wytwórczych przedstawia szereg innych podmiotów<sup>17</sup>.

**Rysunek 1.** Plany budowy elektrowni w Polsce



Źródło: [www.cire.pl](http://www.cire.pl)

<sup>17</sup> Por. <http://www.cire.pl/rynekenergii/elektrownie.php#opole>

Po drugie wskazana byłaby przynajmniej częściowa prywatyzacja sektora elektroenergetycznego. W chwili obecnej właścicielem większości aktywów w elektroenergetyce jest Skarb Państwa. Do Skarbu Państwa należy zarówno zdecydowana większość aktywów wytwórczych w postaci elektrowni zawodowych (wyjątek stanowią tutaj Elektrownia Rybnik SA, Elektrownia Połaniec S.A., Elektrownia Skawina S.A oraz częściowo Zespół Elektrowni PAK S.A.) jak również dystrybucyjnych (wyjątek stanowią tu Vattenfall Distribution Poland S.A. oraz RWE Stoen Operator Sp. z o.o.). Trudno zatem mówić o faktycznym konkurowaniu, gdy zdecydowana większość rynku jest kontrolowana *de facto* przez jeden podmiot. W rzeczywistości poszczególne podmioty należące do Skarbu Państwa nie mają dużej motywacji do konkurowania z innymi podmiotami też należącymi do Skarbu Państwa.

Po trzecie trzeba wspierać budowę nowych mocy wytwórczych zarówno przez dotychczasowych, jak i przede wszystkim nowych uczestników tego rynku. Więcej mocy wytwórczych zwiększy nie tylko bezpieczeństwo energetyczne, ale także pozwoli wyrzucić presję konkurencyjną na dotychczasowych uczestników tego rynku. Niemniej ważną kwestią są inwestycje w rozbudowę połączeń transgranicznych, umożliwiające integrację krajowego systemu elektroenergetycznego z systemami krajów sąsiadujących.

## **2.2. Równoważenie popytu i podaży na rynku energii elektrycznej**

Relacja popytu do podaży ma bardzo istotne znaczenie dla tego, w jakim stopniu proces konkurencji wewnątrzsektorowej wywoła pozytywne skutki na danym rynku. W sytuacji, gdy mamy do czynienia z nadwyżką podaży na danym rynku, wówczas warunki dyktują odbiorcy, zmuszając, poprzez własne wybory, producentów i sprzedawców do bardziej intensywnej rywalizacji o klienta. Wtedy też możliwe jest pełne uzyskanie korzyści płynących z konkurencji, tj. m.in. efektywnej alokacji zasobów, redukcji kosztów, a tym samym cen, większej innowacyjności i w efekcie wzrostu konkurencyjności całego sektora<sup>18</sup>. W odwrotnej sytuacji, tj. przy nadwyżce popytu, to sprzedawcy dyktują warunki odbiorcom i posiadają możliwość kształtowania wysokich cen i realizacji własnej sprzedaży bez podejmowania intensywnej walki konkurencyjnej.

<sup>18</sup> Peter D. Cameron, *Competition in energy markets, Law and Regulation in the European Union*, Oxford University Press 2007 r., str. 5.

**Tabela 1.** Zapotrzebowanie na moce wytwórcze w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym

Rok	Zapotrzebowanie szczytowe [GW]	Moce dostępne (dyspozycyjne) [GW]	Relacja zapotrzebowania szczytowego do mocy dyspozycyjnych [%]
2000	22,29	26,64	83,67
2001	22,87	26,32	86,89
2002	23,21	26,87	86,38
2003	23,29	27,59	84,41
2004	23,11	27,98	82,59
2005	23,48	27,80	84,46
2006	24,64	27,13	90,82
2007	24,61	26,90	91,49
2008	25,12	25,73	97,63

Źródło: PSE – Operator S.A.

W przypadku krajowego rynku energii elektrycznej w Polsce mamy do czynienia z procesami, które wskazują, iż rynek ten staje się tzw. rynkiem sprzedawcy, tzn. obserwowane jest zmniejszanie się w szybkim tempie nadwyżki podaży nad popytem. Coraz częściej pojawiają się symptomy (problemy ze zbilansowaniem systemu w okresie letnim), świadczące o zbliżaniu się zdolności wytwórczych w krajowym systemie elektroenergetycznym do granicy, po przekroczeniu której deficyt mocy stanie się faktem.

Jak wynika z powyższej tabeli, zapotrzebowanie szczytowe na moc wyraźnie wzrasta, podczas gdy moce dyspozycyjne w krajowym systemie elektroenergetycznym w ostatnich latach zmniejszają się. W 2008 r. zapotrzebowanie szczytowe osiągnęło poziom bliski 98% dostępnych mocy.

W latach 2004 - 2008 r. stale rosło także średnie roczne zapotrzebowanie na moc.

**Tabela 2.** Średnie zapotrzebowanie na moc (szczyty wieczorne z dni roboczych) i moc dyspozycyjna

Lata	2004	2005	2006	2007	2008
Średnie zapotrzebowanie na moc	19 512	19 777	20 578	21 179	21 645
Moc dyspozycyjna	27 977	27 802	27 131	26 899	25 734
Relacja średniego zapotrzebowania do mocy dyspozycyjnej w %	69,74	71,14	75,85	78,74	84,11

Źródło: PSE Operator S.A.

Relacja średniego zapotrzebowania na moc do mocy dyspozycyjnych stale pogarsza się, a w 2008 r. wynosiła ponad 84%.

Stale zmniejsza się także relacja mocy dyspozycyjnej do mocy osiągalnej w krajowym systemie elektroenergetycznym.

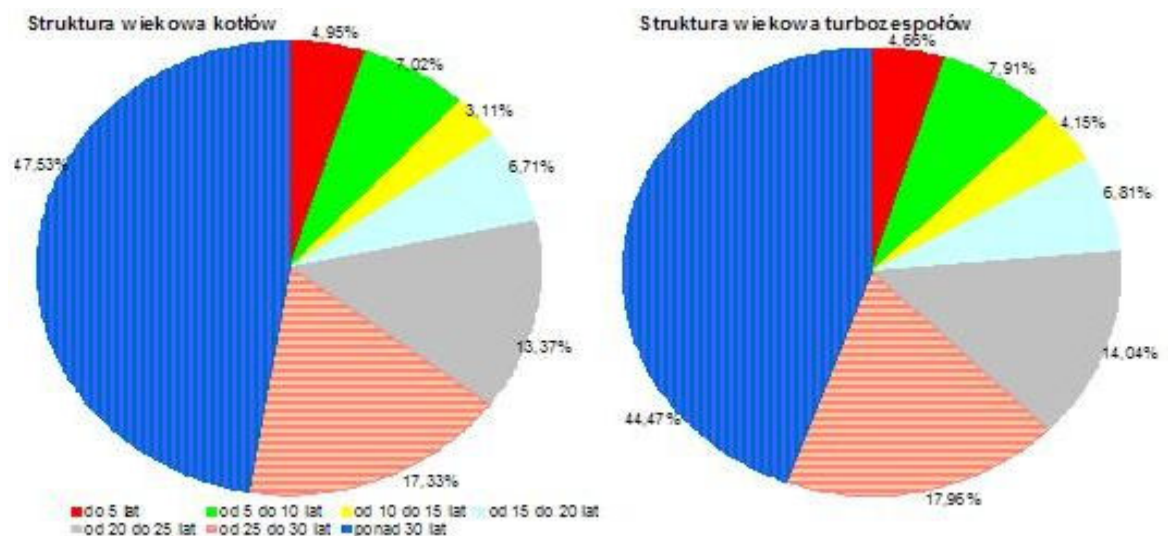
**Tabela 3.** Zestawienie średnich rocznych wielkości mocy osiągalnej, dyspozycyjnej elektrowni krajowych oraz zapotrzebowania na moc (szczyty wieczorne z dni roboczych)

Lata	Moc osiągalna	Moc dyspozycyjna	Relacja mocy dyspozycyjnej do osiągalnej w %
2004	34 113	27 977	82
2005	34 544	27 802	80,5
2006	34 623	27 131	78,4
2007	34 801	26 899	77,3
2008	34 690	25 734	74,2

Źródło: PSE Operator S.A.

Stan ten wynika z wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych w odtwarzaniu majątku produkcyjnego. Majątek trwały służący do produkcji energii elektrycznej w elektrowniach i elektrociepłowniach charakteryzuje się znacznym stopniem zużycia technicznego. Rysunek 2 obrazuje stopień wysłużenia majątku produkcyjnego w elektroenergetyce.

**Rysunek 2.** Podział kotłów i turbozespołów wg lat pracy – elektrownie zawodowe ciepłe



Źródło: „Statystyka elektroenergetyki polskiej 2005”, Agencja Rynku Energii SA, Warszawa, 2006 r.<sup>19</sup>

Zestawienie wybranych danych charakteryzujących pracę elektrowni zawodowych w latach 2006-2008 – na podstawie średnich rocznych wartości ze szczytów wieczornych w dniach roboczych – zawiera tabela 4.

**Tabela 4.** Elektrownie zawodowe – wybrane aspekty pracy

Wyszczególnienie	2005 r. [w MW]	2006 r. [w MW]	2007 r. [w MW]	2008 r. [w MW]	Zmiana w 2006 r. w stosun- ku do 2005 r. [w %]	Zmiana w 2007 r. w stosun- ku do 2006 r. [w %]	Zmiana w 2008 r. w stosun- ku do 2007 r. [w %]
Moc osiągalna	32 105	32 399	32 612	32 534	0,9	0,7	-0,2
Obciążenie	20 137	20 885	20 954	20 289	3,7	0,3	-3,2
Rezerwy	6 698	4 955	4 615	4 199	-26,0	-6,9	-9,0
Remonty kapitałne i średnie	2 712	2 684	3 163	3 003	-1,0	17,8	- 5,1
Remonty awaryjne	606	769	1 057	1 114	26,9	37,5	5,4
Pozostałe ubytki	2 109	2 804	2 457	3 730	33,0	-12,4	51,8

Źródło: PSE – Operator S.A.

Należy zwrócić uwagę, iż w ostatnich latach spadają dostępne w systemie rezerwy. Bardzo duży spadek rezerw nastąpił w 2006 r., głównie w wyniku wzrostu (o 33% w stosunku do 2005 r.) tzw. pozostałych ubytków mocy jednostek wytwórczych (m.in. postoje ze względu na warunki eksploatacyjne) oraz wzrostu liczby remontów awaryjnych (o 27%).

W 2007 r. nastąpił dalszy spadek rezerw (o 7% w stosunku do 2006 r.), jednakże wynikał on tym razem głównie ze zwiększonej liczby remontów kapitałnych i średnich oraz awaryjnych (o 17,8% oraz 37,5% w stosunku do 2006 r.).

W 2008 r. mamy do czynienia z dalszym spadkiem rezerw (o kolejne 9% w stosunku do roku poprzedniego), co wynikało przede wszystkim ze wzrostu postojów eksploatacyjnych (wzrost pozostałych ubytków o blisko 52% w stosunku do 2007 r.).

<sup>19</sup> Por. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE za 2006 r.

W latach 2007 – 2008 spadała także wielkość produkcji energii elektrycznej w kraju, co, należy odnotować, ponieważ jest związane także ze spowolnieniem gospodarczym w 2008 r. i związanym z tym zmniejszonym zapotrzebowaniem na energię elektryczną. Dane w tym zakresie przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 5.** Produkcja energii elektrycznej ogółem

Lata	2006 [GWh]	2007 [GWh]	2008 [GWh]	2007/2006 [%]	2008/2007 [%]
Produkcja energii elektrycznej ogółem	160 847	159 528	155 574	99,2	97,5

*Źródło: PSE Operator S.A.*

Jednocześnie skurczyły się obroty wymiany międzysystemowej, eksport energii elektrycznej netto uległ w 2008 r. zmniejszeniu o blisko 90% w stosunku do roku poprzedniego.

**Tabela 6.** Wymiana międzysystemowa energii elektrycznej [w GWh]

Wyszczególnienie	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	Zmiana w 2007 r. w stosunku do 2006 r. [w %]	Zmiana w 2008 r. w stosunku do 2007 r. [w %]
Bilans handlowy – saldo	11 172	11 014	5 356	688	-51,4	-87,2
Eksport	14 290	13 434	8 497	4 110	-36,8	-51,6
Import	3 119	2 420	3 140	3 422	29,8	9,0

*Źródło: Urząd Regulacji Energetyki.*

Podsumowując powyższe zestawienia, należy zauważyć, iż w ostatnich latach w krajowym systemie elektroenergetycznym mamy do czynienia z wyraźnym wzrostem zapotrzebowania na moc, przy jednoczesnym spadku mocy dyspozycyjnej, produkcji energii elektrycznej i braku nowych mocy wytwórczych. Przy analizie powyższych danych należy także podkreślić, iż w 2008 r. nastąpiło spowolnienie gospodarcze, w związku z czym zapotrzebowanie na moc i na energię elektryczną było relatywnie mniejsze niż miałyby to miejsce przy wzroście gospodarczym, jaki był notowany w latach poprzednich. Zagrożenie niedoborem mocy wytwórczych zostało jedynie odsunięte w czasie, bowiem przy kolejnym ożywieniu gospodarczym zapotrzebowanie na energię elektryczną będzie większe. Opisane powyżej procesy mają fundamentalne znaczenie przede wszystkim dla oceny bezpieczeństwa

energetycznego kraju. Z tego punktu widzenia jest oczywistym, iż restytucja majątku wytwórczego jest niezbędna. Jednocześnie, odbudowa nadwyżki dostępnych mocy wytwórczych i zwiększenie podaży energii elektrycznej są pożądane z punktu widzenia konkurencji na rynku krajowym. Niska podaż energii elektrycznej na rynku powoduje, iż fundamentalnym problemem staje się w ostatnim czasie dostępność energii elektrycznej po konkurencyjnych cenach. W takiej sytuacji należy uznać, iż zasadnym jest odłożenie w czasie przez Prezesa URE zniesienia obowiązku przedkładania do zatwierdzenia organowi regulacyjnemu taryf na energię elektryczną dla gospodarstw domowych. W obecnej sytuacji takie posunięcie nie spowodowałoby ostrej konkurencji cenowej sprzedawców o odbiorców detalicznych z uwagi na zbliżone dla wszystkich sprzedawców ceny hurtowe energii, które przy niskiej podaży będą kształtowały się na stosunkowo wysokim poziomie.

Dodatkowo należy mieć świadomość, iż konieczność realizacji przez wytwórców inwestycji odtworzeniowych, z całą pewnością przyczyni się do powstania dodatkowej presji na wzrost cen energii elektrycznej, ponieważ dotychczasowy poziom cen energii nie skłaniał inwestorów do podjęcia inwestycji.

W sytuacji wzrostowej, co do zasady, tendencji popytu, spadkowej tendencji produkcji energii elektrycznej oraz braku nowych mocy wytwórczych, a także wprowadzonych ograniczeń dla Polski w zakresie przydzielonego poziomu emisji dwutlenku węgla, warto rozważyć intensyfikację wykorzystania innych źródeł energii pod postacią elektrowni atomowych oraz produkujących energię ze źródeł odnawialnych, z których każda charakteryzuje się niższą emisyjnością gazów cieplarnianych niż elektrownie węglowe. Należy oczekiwać, iż projekt tzw. pakietu klimatycznego zakładający spadek emisji dwutlenku węgla w Unii Europejskiej o 20% do 2020 r. w niedalekiej przyszłości odbije się na cenach energii elektrycznej pozyskiwanej z wysokoemisyjnych paliw, jakimi są węgiel kamienny oraz węgiel brunatny, z których zaspokajane jest 95% zapotrzebowania na energię w kraju.

Wraz z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku (Polityka energetyczna)* Polska zbliżyła się do wdrożenia energetyki jądrowej jako alternatywnego dla technologii węglowych źródła pozyskania energii elektrycznej. W dokumencie *Polityka energetyczna* przewidziano szereg działań koniecznych do realizacji w najbliższych latach tak, aby możliwe było

uruchomienie w 2020 roku pierwszego reaktora jądrowego. W szczególności działania te skupiają się na: dostosowaniu krajowych ram prawnych, pozyskaniu odpowiednio wykwalifikowanej kadry oraz zaplecza instytucyjnego, informacji i edukacji społecznej, przystosowaniu istniejącej infrastruktury sieciowej oraz identyfikacji możliwych kierunków pozyskania uranu a także ostatecznym wyborze lokalizacji elektrowni. Rozwinięciem dokumentu Polityka energetyczna jest *Ramowy harmonogram działań dla energetyki jądrowej* stanowiący materiał informacyjny dla Rady Ministrów autorstwa Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej. Zgodnie z jego założeniami w opracowanym i przyjętym do końca 2010 r. *Programie polskiej energetyki jądrowej* ma zostać ostatecznie przesądzona kwestia zakresu i tempa rozwoju energetyki jądrowej oraz towarzyszącej jej infrastruktury, a ponadto wstępnie przyjęto, iż w do końca 2020 r. powinna zostać zbudowana i uruchomiona pierwsza w Polsce elektrownia jądrowa.

Prezes UOKiK jest zdania, iż dywersyfikacja źródeł wytwarzania energii elektrycznej w Polsce poprzez wdrożenie energetyki jądrowej jest atrakcyjnym rozwiązaniem, w szczególności mając na uwadze znikomą emisję dwutlenku węgla, siarki i rtęci w procesie pozyskania energii oraz niski wpływ wahań cen uranu na zmiany kosztów produkcji. W związku z tym energia atomowa jest obecnie postrzegana jako najtańsze źródło energii (z pominięciem wysokich kosztów budowy reaktorów, które są dodatkowo windowane przez brak stabilności regulacyjnej w zakresie energii atomowej, co nie sprzyja pozyskiwaniu środków na finansowanie oraz rozwój produkcji elementów budowy reaktorów). W chwili obecnej coraz więcej krajów decyduje się na ponoszenie nowych inwestycji w elektrownie atomowe, są to m.in. Słowacja, Rumunia, Finlandia, Białoruś i Rosja, a w rejonie jedynie Polska i Austria nie pozyskują energii z tego źródła. Poza planami budowy elektrowni jądrowych na terenie kraju, inną inicjatywą polską ukierunkowaną na pozyskiwanie energii z tego źródła jest projekt stworzenia spółki joint venture przez spółki energetyczne z Polski, Litwy, Łotwy i Estonii na budowę reaktora na Litwie.

Warto zaznaczyć, iż wytwarzanie energii elektrycznej w elektrowni jądrowej może dodatkowo mieć pozytywny wpływ na rozwój konkurencji na rynku wytwarzania energii i stanowić swoisty hamulec dla niekontrolowanego wzrostu cen coraz droższej energii pozyskiwanej z węgla kamiennego oraz węgla brunatnego.

Ponadto należy oczekiwać, iż w przyszłości postęp technologiczny wpłynie pozytywnie na opłacalność działania elektrowni atomowych, poprzez ułatwienie i obniżenie kosztów poddania recyklingowi odpadów radioaktywnych, a nawet ich stosowania jako paliwa do reaktorów nowego typu. Jednocześnie, obecne technologie pozwalają na przetwarzanie do 95% tych odpadów, choć nadal są to bardzo kosztowne zabiegi. W związku z tym większość odpadów radioaktywnych nie jest przenoszonych do miejsc długoterminowego składowania pod ziemią. Wiele z nich przechowywanych jest w tymczasowych komorach, w których czekają na powstanie nowych, tanich sposobów na ich neutralizację bądź ponowne wykorzystanie.

Ponadto wydaje się, iż warto także inwestować w Polsce w dalszy rozwój elektrowni opartych na odnawialnych źródłach, które charakteryzują się niską emisyjnością dwutlenku węgla, co jest ważne, zważywszy na stopień wykorzystania i wysoką emisyjność elektrowni węglowych w kraju. W tym celu konieczne jest zapewnienie przejrzystych warunków dostępu nowym elektrowniom wiatrowym starającym się o przyłączenie do sieci dystrybucyjnych zarządzanych przez OSD w poszczególnych rejonach kraju. Jednakże, ze względu na konieczność poniesienia wysokich nakładów inwestycyjnych, a także znaczną zależność od warunków pogodowych, nie wydaje się, iż możliwe jest rozwinięcie elektrowni wiatrowych w Polsce na szeroką skalę.

Abstrahując od kwestii wyboru konkretnych źródeł energii w przyszłości, w opinii organu antymonopolowego, niezbędne jest stworzenie i uruchomienie przez organy odpowiedzialne za politykę energetyczną państwa pewnego rodzaju systemu stymulacji inwestycji i jednoczesnej kontroli kosztów inwestycji w sektorze elektroenergetycznym. Jednym z proponowanych rozwiązań są tzw. „błękitne certyfikaty”<sup>20</sup>. Byłby to instrument kierowany do spółek kupujących energię od producentów, mający na celu ułatwienie inwestowania w moce i jednocześnie rozdzielający w sposób kontrolowany koszty inwestycji na wszystkich konsumentów energii w kraju. Elektrownia, która zechciałaby zainwestować w nowe moce, emitowałaby „błękitne certyfikaty” i sprzedawała je np. poprzez Towarową Giełdę Energii S.A. Zakup określonej puli certyfikatów, a następnie ich umorzenie byłoby obowiązkiem sprzedawców energii, rozdział byłby proporcjonalny do ich obrotów, dzięki czemu koszty byłyby równomiernie rozłożone na wszystkich odbiorców.

<sup>20</sup> Por. pogląd prof. Krzysztofa Żmijewskiego m.in. w *Sprawozdanie z Konferencji „Jaki model konkurencji w sektorze elektroenergetycznym”*, 20 maja 2008 r. Warszawa CSAiR UW, URE.

Szczególnie ważna jest także polityka właścicielska Skarbu Państwa wobec sektora wytwórczego, który pozostaje w dobrej sytuacji ekonomicznej, a jednak nie wykazywał dotychczas aktywności inwestycyjnej.

### 2.3. Integracja krajowego systemu elektroenergetycznego z systemami państw sąsiednich

W opinii organu antymonopolowego, komplementarnym działaniem dla restytucji krajowych mocy wytwórczych powinno być dalsze stopniowe integrowanie krajowego systemu elektroenergetycznego z systemami państw sąsiednich poprzez budowę nowych połączeń transgranicznych, zwiększanie przepustowości obecnie istniejących interkonektorów międzysystemowych oraz modernizację linii obecnie wyłączonych.

Należy zauważyć, iż w zakresie polityki energetycznej Unii Europejskiej, stworzenie wspólnego rynku energii jest celem nadrzędnym. Wymiana międzysystemowa i rozwój połączeń transgranicznych stanowią jedne z najważniejszych czynników rozwoju europejskiego rynku energii.

**Rysunek 3.** Międzynarodowe połączenia elektroenergetyczne Polski



Źródło: [www.cire.pl](http://www.cire.pl).

Konsekwencją integracji rynków krajowych, przy odpowiedniej wielkości zdolności przesyłowych pomiędzy sąsiadującymi systemami elektroenergetycznymi, jest zwiększenie dostępnej podaży energii elektrycznej, złagodzenie ryzyka cenowego, ułatwienie wejścia na rynek nowym spółkom obrotu energią elektryczną i jednocześnie złagodzenie siły rynkowej podmiotów zasiedziały na rynku krajowym<sup>21</sup>.

Obecnie całkowita zdolność przepustowa połączeń polskiego systemu elektroenergetycznego z krajami Unii Europejskiej jest nieznaczna i wynosi ok. 2 000-3 000 MW (w zależności od konfiguracji pracy systemu), a wymiana międzysystemowa energii elektrycznej, jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 6 w pkt. 2.2. niniejszego opracowania, stale zmniejsza się w ostatnich latach.

Rozwój sieci przesyłowej, w tym połączeń transgranicznych w Polsce leży w gestii operatora systemu przesyłowego PSE Operator S.A.

Atrakcyjną wydaje się być, z uwagi na korzystne różnice cen, potencjalnie istniejąca możliwość importu energii elektrycznej z kierunku wschodniego (Białoruś, Ukraina), jednakże połączenia na granicy wschodniej wymagają istotnych nakładów na przywrócenie ich do właściwej użyteczności.

Ważnym przedsięwzięciem jest także budowa dwutorowej linii napowietrznej 400 kV łączącej systemy elektroenergetyczne Litwy i Polski pomiędzy podstacjami Alytus (Litwa) i Ełk (Polska). Stanowi to jeden z elementów budowy europejskich sieci energetycznych integrujących państwa bałtyckie ze wspólnym systemem energetycznym i rynkiem energii elektrycznej Unii Europejskiej, czyli tzw. projektu *LitPol Link*<sup>22</sup>.

Większe otwarcie<sup>23</sup> krajowego rynku energii elektrycznej umożliwiłoby złagodzenie, omawianych wcześniej, niekorzystnych z punktu widzenia konkurencji zmian, jakie

<sup>21</sup> Towards More Integration of Central and Eastern European Energy Markets, Corvinus University of Budapest 2006 r.

<sup>22</sup> Prezes UOKiK decyzją z dnia 19 czerwca 2008 r. nr DKK – 51/08 wydał zgodę na dokonanie koncentracji, polegającej na utworzeniu przez PSE-Operator S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Lietuvos Energija AB z siedzibą w Wilnie (Litwa) wspólnego przedsiębiorcy pod firmą „LitPol Link” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, co stanowi jeden z pierwszych etapów omawianej inwestycji.

<sup>23</sup> Inną z możliwości jest także wprowadzenie systemu wymiany energii elektrycznej poprzez giełdę (tzw. *market coupling*) na połączeniach ze Szwecją. *Market coupling* to metoda skutecznie sprawdzona przez kraje skandynawskie, a także Belgię, Holandię oraz Francję. Takie rozwiązanie wymagałoby dostosowania do standardów wyznaczonych przez UCTE (ang. *Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity* – zrzeszenie operatorów systemów elektroenergetycznych współpracujących

nastąpiły w 2007 r. w strukturze sektora elektroenergetycznego, a które wynikały z realizacji przyjętego w dniu 27 marca 2006 r. przez Radę Ministrów *Programu dla elektroenergetyki*<sup>24</sup>.

Otwarcie krajowego rynku energii elektrycznej pozwoliłoby zmniejszyć stopień koncentracji rynku i ograniczyć siłę rynkową PGE S.A. oraz innych powstałych w wyniku koncentracji podmiotów poprzez uzyskanie dostępu do większej podaży energii elektrycznej.

#### **2.4. Upłynnienie hurtowego rynku energii**

Niekorzystna struktura krajowego rynku wytwarzania i sprzedaży energii elektrycznej oraz wysoki stopień koncentracji tego rynku niewątpliwie wpływa na zasady jego funkcjonowania. Konsolidacja sektora spowodowała, że sprzedawcy nie są zainteresowani zaspokajaniem potrzeb podmiotów spoza własnej grupy kapitałowej. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż około 90% energii w hurcie sprzedawane jest w kontraktach bilateralnych. Taka sytuacja oznacza marginalny udział energii elektrycznej dostępnej w obrocie publicznym (w tym na giełdzie towarowej), a tym samym brak dostępu do energii elektrycznej dla wszystkich zainteresowanych podmiotów zajmujących się jej sprzedażą i w konsekwencji brak warunków dla zaistnienia na tym rynku nowych sprzedawców.

W opinii organu antymonopolowego dla zaistnienia konkurencji na rynku niezwykle istotne jest jego upłynnienie. W chwili obecnej handel energią elektryczną na Towarowej Giełdzie Energii S.A. z uwagi na bardzo niski wolumen obrotów ma niewielkie znaczenie. Wydaje się, iż do pewnego stopnia rozwiązaniem będzie wprowadzony obowiązek sprzedaży określonej ustawowo procentowej ilości energii elektrycznej wytworzonej w danym roku w obrocie publicznym. W optymalnych warunkach to sam rynek powinien skłaniać przedsiębiorców do zawierania transakcji na giełdzie, jednak w obecnej sytuacji rynkowej mało realne jest doprowadzenie do takiego rozwiązania bez zastosowania jakiegokolwiek przymusu administracyjnego.

---

synchronicznie), w szczególności w zakresie zasad bilansowania energii, zasad kontraktacji usług systemowych oraz produktów rynkowych. Por. *Sprawozdanie z Konferencji „Jaki model konkurencji w sektorze elektroenergetycznym”*, 20 maja 2008 r. Warszawa CSAiR UW, URE.

<sup>24</sup> Należy przy tym zauważyć, że jednym z celów *Programu dla elektroenergetyki* było stworzenie silnych ekonomicznie przedsiębiorstw, mających możliwość konkurowania właśnie na europejskim rynku energii poprzez zmniejszenie kosztów na skutek efektów skali i synergii, por. *Program...*, str. 13.

Dlatego też wprowadzenie obligatoryjnej sprzedaży energii poprzez giełdę powinno spowodować pozytywne dla rynku efekty. W dniu 11 marca 2010 r. weszły w życie nowe przepisy w ustawie – Prawo energetyczne nakładające na wytwórców energii niżej przedstawione obowiązki w zakresie sprzedaży energii elektrycznej<sup>25</sup>.

„Art. 49a. 1. Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej jest obowiązane sprzedawać nie mniej niż 15% energii elektrycznej wytworzonej w danym roku na giełdach towarowych w rozumieniu ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych lub na rynku regulowanym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, z zastrzeżeniem ust. 2.”

„Art. 49a ust. 2. Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej mające prawo do otrzymania środków na pokrycie kosztów osieroconych na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. *o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej* (Dz. U. Nr 130, poz. 905, z 2008 r. Nr 58, poz. 357 oraz z 2009 r. Nr 98, poz. 817) jest obowiązane sprzedawać wytworzoną energię elektryczną nie objętą obowiązkiem, o którym mowa w ust. 1, w sposób zapewniający publiczny, równy dostęp do tej energii, w drodze otwartego przetargu, na internetowej platformie handlowej na rynku regulowanym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi lub na giełdach towarowych w rozumieniu ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych.”

---

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2010 r. Nr 21, poz. 104). Nowelizacji podlegała natomiast ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, z późn. zm.) (ustawa – Prawo energetyczne).

Obowiązkiem przewidzianym w dodanym do ustawy – Prawo energetyczne art. 49a ust. 1 i 2 nie została objęta m.in. energia elektryczna wytworzona w odnawialnym źródle energii oraz w kogeneracji (por. art. 49a ust. 5 ustawy – Prawo energetyczne), gdzie zgodnie z art. 3 pkt 33 kogeneracja oznacza równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego.

Zapisy art. 49a ust. 2 ustawy – Prawo energetyczne w obecnym kształcie nie konsumują w pełni intencji ustawodawcy w odniesieniu do dopuszczalnych form publicznego obrotu energią elektryczną. Fakt ten wynika z braku przecinka pomiędzy dwoma, w założeniu niezależnymi, formami handlu tj. *internetową platformą handlową a rynkiem regulowanym*. Jednak mając na uwadze intencje ustawodawcy oraz plany jak najszybszej korekty oczywistej pomyłki interpunkcyjnej, Prezes Urzędu w niniejszym dokumencie analizuje przepisy ustawy zgodnie z jej zamierzonym brzmieniem.

W kolejnych ustępach cytowanego art. 49a ustawodawca wyjaśnia, iż pod pojęciem internetowa platforma handlowa rozumie „zespół środków organizacyjnych i technicznych umożliwiających obrót energią elektryczną za pomocą sieci internetowej przez bezpośrednie kojarzenie ofert kupna i sprzedaży energii elektrycznej”, a także, iż prowadzący platformę jest zobowiązany zapewnić „wszystkim uczestnikom obrotu energią elektryczną jednakowe warunki zawierania transakcji oraz dostęp, w tym samym czasie, do informacji rynkowych, a także jawność zasad działania i pobierania opłat”. W odniesieniu do przetargów podano, iż ich organizacją i przeprowadzeniem może zająć się zarówno przedsiębiorstwo energetyczne, o którym mowa w ust. 2, jak i odbiorca końcowy lub też podmiot działający na zlecenie któregoś z nich, a wynik takiego przetargu jest jawny<sup>26</sup>. Sposób i tryb przeprowadzania przetargów oraz sprzedaży energii elektrycznej na internetowej platformie handlowej przez przedsiębiorstwa energetyczne, o których mowa w art. 49a ust. 1 i 2 ustawy – Prawo energetyczne zostanie określony w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki<sup>27</sup>. Ważną kwestią wymagającą rozstrzygnięcia w opracowywanych rozporządzeniach będzie m.in. honorowanie na poczet realizacji omawianych obowiązków sprzedaży energii elektrycznej na internetowych platformach handlowych znajdujących się w strukturach pionowo zintegrowanych grup energetycznych gdzie sprzedawcą i kupującym będą podmioty z tej samej grupy.

Poza wspomnianymi już obowiązkami przedsiębiorstwa energetyczne zostały także zobowiązane do informowania Prezesa URE o stronach umowy, ilości i cenie energii elektrycznej oraz okresie, na jaki została zawarta umowa na jej sprzedaż na zasadach innych niż określone w ust. 1 i 2. oraz do corocznego składania Prezesowi URE sprawozdania z realizacji omawianych obowiązków. Dodatkowo w ustawie – Prawo energetyczne w rozdziale dotyczącym kar przewidziano możliwość nałożenia przez Prezesa URE na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej nieprzekraczającej 15% przychodu z ubiegłego roku podatkowego za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z brzmienia art. 49a ust. 1 i 2.

Wprowadzenie obowiązkowego publicznego obrotu energią elektryczną dla producentów powinno umożliwić ustalenie wiarygodnej ceny referencyjnej dla energii

<sup>26</sup> Przetarg organizowany przez przedsiębiorstwo energetyczne lub przez podmiot działający na jego zlecenie podlega kontroli Prezesa URE. Prezes URE może unieważnić przetarg o ile stwierdzi, iż został on przeprowadzony niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

<sup>27</sup> Minister Gospodarki ma czas na przygotowanie przedmiotowych rozporządzeń do sierpnia 2010 r.

elektrycznej oraz zrównać szanse na zakup energii elektrycznej wszystkich zainteresowanych podmiotów. Ustalenie wiarygodnej ceny referencyjnej możliwe jest jedynie na podstawie kontraktów na sprzedaż energii elektrycznej zawieranych na transparentnym i płynnym rynku. Przed wejściem w życie opisanych powyżej zmian trudno jest ocenić czy cel taki zostanie osiągnięty, co wynika z faktu, iż nie można w tym momencie precyzyjnie oszacować, jaka ilość energii elektrycznej będzie przedmiotem handlu z wykorzystaniem przewidzianych przez ustawodawcę form publicznego obrotu, w tym na giełdzie towarowej.

Po pierwsze, w chwili obecnej kluczową niewiadomą jest nominalna ilość energii elektrycznej, jaka *de facto* zostanie objęta obowiązkiem wynikającym z art. 49a ust. 1 i 2 ustawy – Prawo energetyczne w roku bieżącym oraz w nadchodzących latach. Mając na uwadze specyfikę funkcjonowania hurtowego rynku energii elektrycznej należy oczekiwać, iż większość energii elektrycznej na 2010 r. została już zakontraktowana, stąd po wejściu w życie ustawy realizacja obowiązku będzie stanowiła marginalny udział w całkowitej sprzedaży energii przez wytwórców w pierwszym roku po wprowadzeniu zmian. Ponadto nie można też być pewnym, jaką ilość energii wytwórcy zdążyli już sprzedać na nadchodzące lata przed wejściem w życie ustawy. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw przepisy art. 49a ust. 1 i 2 ustawy – Prawo energetyczne, stosuje się do energii elektrycznej nie sprzedanej do wejścia w życie ustawy. W ten sposób wszystkie kontrakty na sprzedaż energii elektrycznej zawarte przed 11 marca 2010 r. będą wpływać na obniżenie ilości energii elektrycznej objętej obowiązkiem publicznego obrotu w nadchodzących latach.

Kolejnym czynnikiem mogącym wpłynąć na obniżenie nominalnej ilości energii objętej omawianym obowiązkiem są przewidziane w art. 49a ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne zwolnienia z jego wykonania. Dotyczą one sytuacji, w której sprzedawana energia jest: 1) częścią zobowiązania wytwórcy wobec instytucji finansowej w związku z realizacją inwestycji związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej lub 2) wytwarzana na potrzeby operatora systemu przesyłowego i wykorzystywana na potrzeby prawidłowego funkcjonowania krajowego systemu elektroenergetycznego. Nie kwestionując zasadności tego rodzaju rozwiązań należy

zauważyć, iż biorąc pod uwagę konieczność poniesienia w najbliższych latach znaczących nakładów inwestycyjnych w nowe moce wytwórcze, mogą one w przyszłości w znaczącej mierze ograniczyć rzeczywistą ilość energii elektrycznej objętej analizowanym obowiązkiem.

Ponadto w przypadku art. 49a ust. 2 zmienianej ustawy – Prawo energetyczne należy zauważyć, iż ustawodawca przewidział dodatkowe dopuszczalne formy handlu energią, gdzie obok giełdy towarowej oraz rynków regulowanych możliwe jest także prowadzenie sprzedaży energii elektrycznej w drodze otwartego przetargu oraz na internetowych platformach handlowych. Jednocześnie należy zauważyć, iż z roku na rok ilość energii objęta obowiązkiem obrotu publicznego na podstawie ust. 2 będzie malała, co wynika z naturalnej ścieżki wygasania KDT. Szacunkowy udział energii elektrycznej z KDT w całkowitym zużyciu energii będzie w kolejnych latach systematycznie malał do 2025 r., do kiedy to prognozowane jest pokrywanie powstałych u wytwórców kosztów osieroconych z tytułu przedterminowego rozwiązania kontraktów długoterminowych na sprzedaż energii elektrycznej<sup>28</sup>.

Z drugiej strony warto podkreślić, iż upłynnienie hurtowego rynku energii elektrycznej jest kluczowe także dla prawidłowego funkcjonowania rynku bilansującego, który aktualnie jest niewłaściwie wykorzystywany jako platforma handlu energią elektryczną. Rynek bilansujący powinien natomiast pozostać rynkiem technicznym służącym fizycznej realizacji zawartych przez uczestników umów kupna/sprzedaży energii i bilansowaniu w czasie rzeczywistym zapotrzebowania na energię elektryczną z jej produkcją w krajowym systemie elektroenergetycznym.

W ocenie Prezesa UOKiK wprowadzone zmiany w ustawie – Prawo energetyczne mają szansę poprawić zasady funkcjonowania i konkurencję na hurtowym rynku obrotu energią elektryczną. Rynek ten ma możliwość stać się bardziej transparenty i dostępny dla poszczególnych podmiotów z sektora, w szczególności dla spółek obrotu nieznajdujących się w pionowo zintegrowanych grupach energetycznych, spółek obrotu znajdujących się w strukturach pionowo zintegrowanych grup jednak niedysponujących wystarczającymi mocami na zaspokojenie wewnętrznego zapotrzebowania na energię elektryczną, a w ostatecznym rozrachunku także dla

<sup>28</sup> Por. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 130, poz. 905).

odbiorców końcowych. Jednakże mając na uwadze przyczynienie się wprowadzonych zmian do tworzenia transparentnego i płynnego rynku, umożliwiającego ustalenie wiarygodnej ceny referencyjnej należy pamiętać o wymienionych wyżej czynnikach mogących mieć znaczący wpływ na ograniczenie ilości energii elektrycznej dostępnej na tak określonym rynku. Dlatego też w nadchodzących latach konieczne jest prowadzenie bieżącej analizy zmian, jakie będą zachodzić na hurtowym rynku obrotu energią elektryczną, w tym w szczególności dotyczących ilości energii elektrycznej dostępnej w obrocie publicznym w relacji z ilością energii elektrycznej objętej obowiązkiem wynikającym z art. 49a ustawy – Prawo energetyczne, z uwzględnieniem dodatkowo podziału na dopuszczalne formy tego rodzaju obrotu. Jednocześnie mając na uwadze przesłanki wprowadzenia analizowanego obowiązku oraz stopniowe kurczenie się ilości energii elektrycznej dostępnej w obrocie publicznym na podstawie art. 49a ust. 2, szczególnie istotne jest rozważenie w przyszłości wzrostu procentowego zobowiązania wynikającego z art. 49a ust. 1.

## **2.5. Optymalizacja instrumentarium Prezesa URE umożliwiającego efektywne zwalczanie dyskryminacji spółek obrotu spoza grup kapitałowych**

Podstawowa idea procesu liberalizacji sektora energetycznego zakłada, iż działalności wytwarzania i obrotu powinny podlegać prawom wolnego rynku a przesył i dystrybucja, obsługiwane przez niezależnych operatorów, pozostaną monopolami naturalnymi. W chwili obecnej w Polsce zakończony został proces pełnego wyodrębnienia w ramach grup energetycznych działalności wytwarzania i obrotu od dystrybucji i przesyłu. Tym samym zakłada się, iż operatorzy systemów przesyłowych i dystrybucyjnych będący w strukturze przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo są niezależni pod względem formy prawnej i organizacyjnej oraz podejmowania decyzji niezwiązanych z ich podstawową działalnością sieciową. Jednocześnie nie można wykluczyć, iż operatorzy sieci dystrybucyjnych działający w strukturach pionowo zintegrowanych grup energetycznych mają w dalszym ciągu możliwość i bodźce do dyskryminacyjnego traktowania spółek obrotu będących spoza ich grupy. W celu zapobieżenia takim praktykom OSD mają obowiązek rokrocznie przedstawiać Prezesowi URE sprawozdania z realizacji tzw. programów zgodności<sup>29</sup>, co ma

<sup>29</sup> Obowiązek ten wynika z art. 9d ust. 5 ustawy – Prawo energetyczne.

zapewnić kontrolę nad stopniem i jakością funkcjonowania zasady TPA w obrębie poszczególnych OSD.

Programy zgodności zawierają opisy zadań, jakie należy podjąć w celu zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do sieci użytkownikom systemu spoza grupy kapitałowej. Operatorzy przesyłają swoje sprawozdania Prezesowi URE do 31 marca każdego roku, a następnie są one ogłaszane w Biuletynie URE. Sprawozdania z realizacji programów zgodności mogą służyć jako skuteczne narzędzie nadzoru nad zapewnieniem równoprawnego dostępu do sieci w praktyce, jednakże, aby tak się stało Prezes URE musi mieć w swoich rękach odpowiednie uprawnienia umożliwiające sprawdzanie i co ważniejsze egzekwowanie zawartych w programach zgodności założeń. Podstawowy problem ze sprawozdaniami z realizacji programów zgodności do niedawna polegał na braku przepisów gwarantujących ich przedstawienie Prezesowi URE.

Nowe przepisy w zakresie programów zgodności w ustawie – Prawo energetyczne przewidują, iż Prezes URE może nałożyć karę pieniężną na operatora niewywiązującego się z obowiązku opracowania i realizacji takich programów. Ponadto zatwierdzanie tego rodzaju programów następuje w drodze decyzji Prezesa URE wraz z określeniem terminu jego wykonania, gdzie regulator może odmówić zatwierdzenia przedłożonego przez przedsiębiorcę programu i wezwać go tym samym do przedłożenia nowego programu w wyznaczonym terminie. Jeżeli przedsiębiorca nie wywiąże się z zaleceń regulatora ten może na niego nałożyć karę pieniężną.

Dodatkowo w art. 9d ustawy – Prawo energetyczne dodano ust. 1a jednoznacznie zakazujący operatorom systemów wykonywania działalności gospodarczej związanej z wytwarzaniem lub obrotem energią elektryczną (lub paliwami gazowymi) a także wykonywania tego rodzaju działalności na podstawie umowy na rzecz innych przedsiębiorstw energetycznych. Ponownie za niezastosowanie się do cytowanego przepisu Prezes URE może nałożyć na operatora karę pieniężną.

Ostatnią zmianą w tym zakresie jest zobowiązanie przedsiębiorstw energetycznych wyznaczonych do pełnienia roli operatora systemu elektroenergetycznego pod groźbą kary pieniężnej do informowania Prezesa URE o zmianach zakresu wykonywanej działalności gospodarczej oraz powiązań kapitałowych.

Pozostałym do rozwiązania problemem jest brak odpowiednich przepisów umożliwiających sprawdzenie kosztów przyjętych do kalkulacji taryf przez OSD pozostających w strukturach zintegrowanego pionowo przedsiębiorstwa. Brak odpowiednich uregulowań zmniejsza szansę na skuteczne wykrywanie wszelkich prób wykorzystania subsydiowania skrośnego, co ma negatywny wpływ na rozwój konkurencji.

Podsumowując Prezes UOKiK pozytywnie ocenia rozszerzenie kompetencji Prezesa URE w zakresie monitorowania działań prowadzonych przez operatorów systemowych, w szczególności w zakresie ich niezależności od działalności wytwarzania oraz obrotu energią elektryczną a także równego traktowania użytkowników sieci. Tym samym Prezes UOKiK ma nadzieję, iż zmiany wprowadzone w ustawie – Prawo energetyczne dadzą podstawy dla zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do sieci spółkom obrotu spoza grupy energetycznej danego OSD, co w konsekwencji umożliwi prawidłowy rozwój zasady TPA. Tym niemniej należy w tym miejscu dodać, iż nawet najsprawniej funkcjonująca zasada TPA, jeśli będzie wykorzystywana tylko sporadycznie, nie sprawi, iż rynek obrotu energią elektryczną stanie się konkurencyjny. Dlatego też dla rozwoju konkurencji niezbędna jest dodatkowo pełna świadomość odbiorców końcowych, w tym w szczególności gospodarstw domowych, przysługującego im prawa do zmiany sprzedawcy, a także przekonanie, iż podjęcie takiego kroku nie jest obwarowane nadmierną biurokracją i co najważniejsze wiąże się z konkretnymi oszczędnościami finansowymi.

## **2.6. Kwestia całkowitego uwolnienia cen energii elektrycznej**

Od 1 lipca 2007 r. nastąpiła formalna liberalizacja rynku energii elektrycznej, tzn. wszyscy odbiorcy nabyli prawo do zakupu energii elektrycznej od dowolnie wybranego sprzedawcy. Organ antymonopolowy wielokrotnie zwracał uwagę, iż nie jest to tożsame z faktycznym zaistnieniem konkurencji na krajowym detalicznym rynku energii elektrycznej i że nie należy się spodziewać ostrej walki konkurencyjnej sprzedawców o pozyskanie nowych odbiorców. Obecnie ceny sprzedaży energii elektrycznej gospodarstwom domowym podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE<sup>30</sup>,

<sup>30</sup> Dwa podmioty od 2008 r. nie przedstawiały Prezesowi URE do zatwierdzenia cen energii elektrycznej dla odbiorców indywidualnych (Vattelfall Sales Poland S.A. oraz RWE Polska S.A.), powołując się na

a ceny sprzedaży dla wszystkich odbiorców przemysłowych zostały uwolnione od 1 stycznia 2008 r.

W tym miejscu warto zaznaczyć, iż po uwolnieniu przez Prezesa URE cen dla odbiorców przemysłowych wraz z końcem 2008 r. do Prezesa UOKiK wpłynęły liczne skargi. W skargach tych odbiorcy po pierwsze, odnosili się do znaczącego wzrostu cen energii elektrycznej, a po drugie wskazywali na trudności z zawieraniem kontraktów na warunkach, jakie były możliwe przed procesem konsolidacji sektora, kiedy to zaopatrywali się znacznie częściej bezpośrednio u wytwórców a nie jak obecnie za pośrednictwem spółek sprzedaży detalicznej. Odbiorcy skarżyli się także, iż nawet stworzenie grup zakupowych, zainteresowanych zawarciem kontraktów na znaczne ilości energii, nie dawało możliwości podjęcia skutecznych negocjacji handlowych ze sprzedawcami<sup>31</sup>. Przykład ten pokazuje, że przy obecnym stanie konkurencji, nawet odbiorcy przemysłowi nie są równym partnerem w negocjacjach z przedsiębiorstwami energetycznymi. Opisana sytuacja dobitnie pokazuje, że uwolnienie cen dla konsumentów powinno odbyć się dopiero wówczas, kiedy będzie istniało duże prawdopodobieństwo, iż firmy z sektora nie wykorzystają tego faktu do nieuzasadnionego podniesienia cen tzn., gdy w sektorze będziemy mieli do czynienia z realną konkurencją.

Zwolnienie z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia przez Prezesa URE cen sprzedaży energii odbiorcom indywidualnym przy braku wprowadzenia jakichkolwiek rozwiązań regulujących inwestycje w sektorze elektroenergetycznym może doprowadzić do drastycznego wzrostu cen energii elektrycznej. Wzrost taki będzie trudny do zaakceptowania w sferze społecznej, nawet przy wprowadzeniu aktualnie opracowywanego systemu wsparcia odbiorców wrażliwych. W takiej sytuacji, w opinii organu antymonopolowego, przed całkowitym uwolnieniem cen energii elektrycznej

---

decyzje regulatora z 2007 r. zwalniające wszystkich przedsiębiorców sprzedających energię z obowiązku zatwierdzenia taryf.

W niniejszym punkcie Prezes Urzędu nie odnosi się jednak do tej kwestii, jako, że nie jest znane ostateczne rozstrzygnięcie w tym zakresie. W grudniu 2009 r. Sąd Apelacyjny wydał wyrok potwierdzający prawo obu przedsiębiorców do swobodnego kształtowania cen, jednocześnie jednak Prezes URE rozważa, powołując się na art. 49 ustawy – Prawo energetyczne, cofnąć swoje wcześniejsze decyzje a tym samym przywrócić obowiązki taryfowania dla wszystkich przedsiębiorców w sprzedaży energii elektrycznej na rzecz odbiorców indywidualnych.

<sup>31</sup> W efekcie tych skarg Prezesem UOKiK wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie wstępnego ustalenia czy zasady sprzedaży stosowane przez podmioty działające na krajowym rynku wytwarzania oraz spółki sprzedaży energii elektrycznej, naruszają przepisy ustawy.

należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem mechanizmu pośredniego pomiędzy taryfowaniem cen energii a ich całkowitym uwolnieniem.

Takim rozwiązaniem przejściowym byłoby, zdaniem Prezesa UOKiK, wprowadzanie w pierwszym etapie w miejsce cen sztywnych, jakie mamy w chwili obecnej<sup>32</sup> tzw. ceny maksymalnej, która umożliwiłaby ocenę zakresu funkcjonowania rzeczywistej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami. Cena maksymalna musiałaby być ustalona w takiej wysokości, iż uwzględniałaby (na kontrolowanym poziomie) konieczne do poniesienia inwestycje, równocześnie nie dawałaby przedsiębiorstwom możliwości osiągnięcia nieuzasadnionych korzyści finansowych kosztem odbiorców poprzez ustalenie cen nadmiernie wygórowanych (w wypadku, gdy konkurencja na rynku nie istnieje).

Po wprowadzeniu taryfy maksymalnej dla spółek obrotu sprzedających energię elektryczną dla gospodarstw domowych na rynku możliwe byłoby zasadniczo wystąpienie dwóch scenariuszy.

Po pierwsze, co wydaje się w ocenie Prezesa UOKiK bardziej prawdopodobne, wszystkie przedsiębiorstwa zdecydowałyby się na ustalenie ceny na poziomie maksymalnym lub zbliżonym. Takie rozwinięcie potwierdziłoby, iż na rynku nie istnieje w chwili obecnej konkurencja, która jest przesłanką do zwolnienia przedsiębiorstw przez Prezesa URE z obowiązku przedkładania taryf (zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne). Konieczne byłoby wtedy *aktywne przeczekanie*, polegające na wyznaczaniu przez Prezesa URE taryfy maksymalnej aż do momentu wystąpienia przesłanek opisanych w drugim scenariuszu poniżej, przy jednoczesnym prowadzeniu przez Prezesa URE innych działań wpływających na intensyfikowanie konkurencji w sektorze elektroenergetycznym m.in. działań zwiększających mobilność konsumentów oraz działań prowadzących do eliminacji ewentualnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu zasady TPA.

---

<sup>32</sup> Definicja legalna pojęcia „taryfa” zawarta w ustawie – Prawo energetyczne wskazuje, iż należy przez nie rozumieć „zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzony jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą”. Od wielu lat jednak pojawiają się wątpliwości co do charakteru prawnego wspomnianych cen i opłat, których wysokość została ustalona w taryfie. Wielokrotnie zabierał w tej sprawie głos zarówno Sąd Najwyższy jak i Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jednak orzecznictwo to nie jest spójne. Por. M. Andruszkiewicz *Ceny energii ustalone w taryfie – sztywne czy maksymalne?* Głosa Prawo gospodarcze w orzeczeniach i komentarzach 1/2010.

Drugi scenariusz jest bardziej korzystny dla konsumentów, jednak mniej prawdopodobny. Zakłada on, że pomiędzy przedsiębiorstwami wraz z ustanowieniem ceny maksymalnej rozpoczyna się rzeczywista konkurencja cenowa (a także w zakresie m.in. jakości obsługi), tzn. nawet, jeżeli niektóre przedsiębiorstwa ustanawiają cenę na poziomie maksymalnym, to obecne na rynku są także takie, które ustalają cenę poniżej tego poziomu. W takiej sytuacji na rynku pojawiłyby się zauważalne dla odbiorcy cenowe różnice w ofertach poszczególnych spółek obrotu, co w połączeniu ze świadomością posiadanego prawa do zmiany dostawcy wpłynęłoby na wzrost mobilności konsumentów, a tym samym dodatkowo wzmocniłoby już obecną na rynku walkę konkurencyjną. Przy takim rozwoju sytuacji Prezes URE otrzymałby informację zwrotną od rynku, iż występują na nim wszelkie składniki stanowiące o sprawnie funkcjonującym mechanizmie konkurencji, a tym samym jest to właściwy moment na podjęcie decyzji o całkowitym uwolnieniu cen. Tym niemniej konieczna byłaby nieprzerwana obserwacja rozwoju sytuacji na rynku energii elektrycznej pod kątem m.in. poziomów i transparentności cen, udziałów w rynku poszczególnych przedsiębiorców, barier wejścia a także mobilności odbiorców.

Proponowane przez Prezesa UOKiK rozwiązanie w postaci etapowego podejścia do problemu uwolnienia cen rozpoczynające się od ustanowienia taryfy maksymalnej wynika z obserwacji sytuacji na rynku energii elektrycznej. W opinii Prezesa UOKiK stosunkowo krótki okres, jaki upłynął od przeprowadzonych w latach 2006-2007 konsolidacji na rynku sprawia, iż utrudniona jest ocena sprawności funkcjonowania mechanizmów rynkowych w nowoutworzonych zintegrowanych pionowo strukturach. W szczególności nie ma pewności, co do pełnej niezależności działalności sieciowej od wytwarzania i obrotu w ramach zintegrowanych grup energetycznych<sup>33</sup>, co wiąże się nierozdzielnie z równoprawnym traktowaniem uczestników rynkowych, a przepisy rozszerzające kompetencje Prezesa URE w zakresie monitorowania niezależności operatorów systemowych zostały wprowadzone dopiero wraz z wejściem w życie w marcu 2010 r. zmian w ustawie – Prawo energetyczne<sup>34</sup>. Ponadto wiedza odbiorców energii odnośnie przysługującego im prawa do zmiany sprzedawcy, a także sama procedura zmiany nie są na odpowiednio zaawansowanym poziomie, aby podjąć decyzję o całkowitym uwolnieniu cen.

<sup>33</sup> Por. *Sprawozdanie z realizacji programów zgodności w spółkach operatorów systemów dystrybucyjnych za rok 2008 – analiza porównawcza*, Biuletyn URE, Nr 04/2009.

<sup>34</sup> Więcej informacji na ten temat znajduje się w punkcie 2.5. niniejszego opracowania.

Uwolnienie cen, w ocenie Prezesa UOKiK, w obecnej sytuacji rynkowej doprowadziłoby do niekontrolowanego przez nikogo wzrostu cen energii. Posługiwanie się w tym miejscu argumentacją, że ceny będą podlegałyby kontroli na podstawie przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, jest zupełnie chybione. Po pierwsze, kwestią dyskusyjną jest, czy po uwolnieniu cen w sytuacji, w której możliwa jest zmiana dostawcy energii elektrycznej, będziemy mieli do czynienia z przedsiębiorstwem lub przedsiębiorstwami (przy założeniu, że nadal będzie mowa o rynkach lokalnych) o pozycji dominującej. Po drugie, dowiedzenie, w sytuacji braku odpowiedniej rachunkowości regulacyjnej<sup>35</sup>, że jakieś przedsiębiorstwo stosuje ceny nadmiernie wygórowane byłoby niezwykle trudne i długotrwałe w szczególności, kiedy weźmiemy pod uwagę całą procedurę odwoławczą<sup>36</sup>, jaka przysługuje przedsiębiorcom zgodnie z przepisami antymonopolowymi.

Prezes URE jest wyspecjalizowaną instytucją powołaną, aby regulować rynek *ex ante* i eliminować ewentualne niebezpieczeństwa wynikające dla konsumentów z występujących zakłóceń konkurencji. Stąd też ewentualne rozważanie rezygnacji z kontroli cen na rynku, na którym mechanizm konkurencyjny nie działa prawidłowo, wydaje się być posunięciem niezwykle ryzykownym, co organ antymonopolowy już wielokrotnie podkreślał<sup>37</sup>.

Ponadto należy jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że całkowite uwolnienie cen nie jest warunkiem koniecznym do zaistnienia konkurencji na rynku, na co zdają się wskazywać niektórzy zwolennicy tego rozwiązania. Dowodem na to jest sytuacja w Wielkiej Brytanii, gdzie ceny zostały w pełni uwolnione na bardzo zaawansowanym etapie liberalizacji sektora.

<sup>35</sup> Kwestia rachunkowości regulacyjnej była jednym z tematów prac *Grupy Roboczej do opracowania projektów aktów prawnych zapewniających odbiorcom słabym ekonomicznie właściwy poziom ochrony na konkurencyjnym rynku energii elektrycznej oraz nadających Prezesowi URE odpowiednią rolę i narzędzia regulacyjne na takim rynku.*

<sup>36</sup> Od decyzji Prezesa UOKiK przysługuje w pierwszej instancji odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK). Następnie od wyroku SOKiK możliwe jest złożenie odwołania do sądu apelacyjnego. Ostatnim krokiem może być wniesienie skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Przejście przez całą procedurę odwoławczą być jest czasochłonne i trwa nawet kilka lat.

<sup>37</sup> W latach 2007-2008 prowadzona była ożywiona dyskusja pomiędzy Prezesem URE a Prezesem UOKiK dotycząca uwolnienia cen, czego przykładem są m.in. pisma z dnia 3 października 2007 r. (znak: DOK1-073-27/07/MG) oraz 25 kwietnia 2008 r. (znak: DOK-1-073-10/08/MG), a także liczne spotkania robocze.

## 2.7. Działania prowadzące do zwiększenia mobilności konsumentów na rynku energii elektrycznej

Otwarcie rynku energii elektrycznej dające gospodarstwom domowym prawo zmiany sprzedawcy miało miejsce 1 lipca 2007 r. Przyznanie gospodarstwom domowym tego prawa stanowi pierwszy krok w kierunku realnego wprowadzenia mechanizmów konkurencji na rynku, jednakże, jak już wspomniano wcześniej, nie jest to krok wystarczający dla uwolnienia cen energii elektrycznej. Na dzień dzisiejszy, niemal trzy lata po otwarciu rynku dla odbiorców indywidualnych, odsetek uprawnionych, którzy zdecydowali się na zmianę sprzedawcy energii jest nadal znikomy. Od 1 lipca 2007 r. prawo zmiany sprzedawcy zostało przyznane 13,5 milionom gospodarstw domowych, przy czym analizując aktywność konsumentów w tym zakresie na przestrzeni dwupółletniego okresu wynika, iż była ona największa w pierwszym półroczu po wprowadzeniu nowego prawa, kiedy to na zmianę sprzedawcy zdecydowało się 541 gospodarstw domowych<sup>38</sup>. Do połowy 2009 r. z prawa zmiany sprzedawcy skorzystało około 460 odbiorców indywidualnych<sup>39</sup>, a w drugim półroczu 2009 r. kolejnych 35 odbiorców. Łącznie w okresie od otwarcia rynku do końca 2009 r. z prawa zmiany sprzedawcy skorzystało blisko 1035 gospodarstw domowych<sup>40</sup>. Mając na uwadze przytoczone dane nie można twierdzić, iż rynek jest gotowy na uwolnienie cen i tylko to może być katalizatorem do wzmożonej aktywności odbiorców w poszukiwaniu lepszych ofert zakupu energii elektrycznej.

Mając na uwadze przedstawione powyżej informacje należy stwierdzić, iż mobilność odbiorców indywidualnych na rynku energii elektrycznej jest co najmniej niewielka. Taki stan rzeczy w znacznej mierze wynikać w dalszym ciągu z braku wiedzy na temat przysługujących praw.

Przyjmując za przykład rynek brytyjski należy zaznaczyć, iż regulator, tj. *Office of Gas and Electricity Markets* (Ofgem) zdecydował się na zwolnienie przedsiębiorstw obrotu z obowiązku przedstawiania taryf do akceptacji dopiero 3 lata po faktycznym wprowadzeniu prawa wyboru sprzedawcy dla gospodarstw domowych. Pomimo to,

<sup>38</sup> Na podstawie informacji zawartych we *Wstępnej informacji o wynikach monitoringu dot. niezależności działania OSD oraz korzystania z zasady TPA w 2007 r. w elektroenergetyce*, Urząd Regulacji Energetyki, [www.ure.gov.pl](http://www.ure.gov.pl).

<sup>39</sup> Por. informacje zamieszczone na stronie Urzędu Regulacji Energetyki [www.ure.gov.pl](http://www.ure.gov.pl).

<sup>40</sup> Por. <http://www.wnp.pl/artykuly/energie-kupie-od-tanszego,6114.html>

w tym okresie (tzn. w okresie od otwarcia rynku do daty uwolnienia cen) co najmniej 38% odbiorców indywidualnych zdecydowało się na zmianę dostawcy energii elektrycznej raz lub nawet więcej razy, a ponad 90% z nich oceniło procedurę zmiany jako łatwą lub bardzo łatwą<sup>41</sup>. W związku z czym dawne państwowe przedsiębiorstwa obrotu (działające przed prywatyzacją i otworzeniem rynku) straciły w skali roku przeciętnie po 10% udziału w rynku mierzonych ilością odbiorców. Dopiero wysoka ocena funkcjonowania zasady TPA w praktyce wśród odbiorców, jakimi są gospodarstwa domowe oraz jej dostrzegalny wpływ na wzrost prokonkurencyjnych zachowań przedsiębiorców wobec odbiorców, którzy nie zdecydowali się na zmianę, wpłynęło na podjęcie przez brytyjski organ regulacyjny decyzji o uwolnieniu cen.

Brytyjski organ regulacyjny od początku swojego powstania w czerwcu 1999 r. nieprzerwanie prowadzi aktywną działalność na rzecz promowania wśród odbiorców przysługującego im prawa zmiany sprzedawcy, ze szczególnym uwzględnieniem dbałości o odbiorców wrażliwych, a także na bieżąco analizuje i publikuje informacje na temat rozwoju zasady TPA w praktyce, oceny jej funkcjonowania przez odbiorców, a także rosnących w czasie korzyści finansowych wypływających z jej sprawnego funkcjonowania. Dodatkowo w listopadzie 2000 r. na mocy *Utility Act* została powołana także niezależna *Rada Konsumentów Gazu i Energii Elektrycznej* – Energywatch, której podstawowym zadaniem jest dbanie o najlepiej pojęty interes konsumentów energii<sup>42</sup>. W tym miejscu warto pokrótce przywołać doświadczenia z pierwszych lat działania Ofgem w zakresie promowania prawa zmiany sprzedawcy.

W pierwszej połowie 2000 r. Ofgem opublikował 10 głównych wskazówek dla wybrania oraz zmiany sprzedawcy tak, aby odbiorca mógł uzyskać najlepszą dla siebie ofertę. Już do tego czasu ponad 4 miliony osób zmieniło dostawcę, przy czym dawało to możliwość zaoszczędzenia 30 funtów rocznie (plus dodatkowe 60 funtów przy zmianie dostawcy gazu). Następnie w drugim półroczu 2000 r. Ofgem zainicjował wprowadzanie dobrowolnych kodeksów dobrych praktyk gospodarczych (*voluntary code*), co zapoczątkowało tworzenie standardów w zakresie usługi porównywania cen

<sup>41</sup> Na podstawie informacji z Ofgem *Annual Report 2001-02*, Office of Gas and Electricity Markets, lipiec 2002 r.

<sup>42</sup> Energywatch jest niezależną organizacją powołaną przez rząd brytyjski, zapewnia ona dostęp do nieodpłatnej i bezstronnej informacji, a także udziela porad i przyjmuje skargi od odbiorców mających trudności z rozwiązaniem problemów bezpośrednio poprzez kontakt z przedsiębiorstwem energetycznym.

oferowanych przez poszczególnych sprzedawców, umożliwiających dotarcie przez odbiorców do wiarygodnej informacji, a dodatkowo stanowiących dla przedsiębiorców swoiste źródło przewagi konkurencyjnej przez możliwość promowania swojej oferty jako zgodnej z kodeksem postępowania, firmowanym przez regulatora. Ponadto na tym etapie Ofgem zamieścił na swojej stronie internetowej arkusz z porównaniem cen energii elektrycznej oraz zestawienie statystyk wnoszonych skarg.

Z początkiem 2001 r. z 12 milionów konsumentów, którzy zdecydowali się na zmianę dostawcy energii elektrycznej bądź gazu, ponad 90% oceniło całą procedurę jako prostą tak pod względem długości trwania, jak i wiarygodności dostępnych informacji (wykazała to niezależna ankieta przeprowadzona na zlecenie Ofgem). W tym okresie Ofgem postawił na dalsze promowanie przysługującego odbiorcom prawa do zmiany sprzedawcy (współpracując w tym zakresie z działającą międzynarodowo organizacją charytatywną *Help the Aged* oraz *Energywatch*), jednakże w szczególności skupiając się na ludziach starszych, o niskich przychodach oraz ogólnie należących do grupy tzw. odbiorców wrażliwych. Jeszcze w 2001 r. Ofgem wprowadził udogodnienia w oferowanych przez siebie i *Energywatch* (zarówno w Internecie, jak i w wersji papierowej oraz dostępne telefonicznie) arkuszach porównujących ceny poszczególnych dostawców, które zapewniały odbiorcom dostęp do jasnej i bezstronnej informacji. W tym okresie czasu funkcjonowały już cztery portale internetowe udostępniające akredytowane przez Ofgem kalkulatory cenowe<sup>43</sup>. Dodatkowo oszczędność wynikająca ze zmiany dostawcy dla konsumentów wzrosła o kolejne 20 funtów i wynosiła już 50 funtów rocznie.

W kwietniu 2002 r. Ofgem zdecydowało o uwolnieniu cen, jednakże decyzja ta została podjęta w oparciu o fakty świadczące o dobrze funkcjonującej na rynku konkurencji, tj. wysokim wskaźniku zmiany sprzedawcy w pierwszych latach po otwarciu rynku oraz postępującej konkurencji cenowej pomiędzy dostawcami. O tak sprawnym rozwoju konkurencji zdecydowały m.in.: powszechna wiedza konsumentów na temat przysługującego im prawa do zmiany sprzedawcy, pozytywne postrzeganie przez konsumentów procedury zmiany, a ponadto ogólnie dostępna informacja o ofertach cenowych poszczególnych sprzedawców.

---

<sup>43</sup> Funkcjonujące kalkulatory były całkowicie niezależne od organu regulacyjnego, przy czym to właśnie Ofgem w pierwszych latach potwierdzał rzetelność zamieszczanych na nich informacji, następnie rola ta została przekazana *Energywatch*.

Przykład brytyjski pokazuje, iż aktywne wykorzystywanie przez gospodarstwa domowe przysługującego im prawa do zmiany sprzedawcy energii nie jest jedynie uwarunkowane uwolnieniem cen na rynku energii elektrycznej. W tym kontekście zadaniem Prezesa URE powinno być w pierwszej kolejności zbudowanie świadomości wśród odbiorców energii elektrycznej o przysługującym im prawie, co umożliwi przeprowadzenie oceny sprawności funkcjonowania proponowanych procedur oraz da dodatkowy czas na wdrożenie niezbędnych ulepszeń.

W związku z powyższym Prezes UOKiK poniżej przedstawia kluczowe zagadnienia wraz z oceną ich funkcjonowania, których pełne wdrożenie jest niezbędne do faktycznego zaistnienia zasady TPA na polskim rynku energii elektrycznej.

Po pierwsze, ważne jest zbudowanie świadomości społecznej dotyczącej prawa zmiany sprzedawcy. Wydaje się, że jej poziom niemal trzy lata po otwarciu rynku nie jest szczególnie wysoki, czego jednym ze wskaźników jest liczba *de facto* zainicjowanych zmian sprzedawcy (do połowy 2009 r. zmiany dokonało jedynie około 1 000 z 13,5 miliona uprawnionych).

Należy zauważyć, iż Prezes URE podejmuje pewne działania nakierowane na promowanie konkurencji w elektroenergetyce oraz informowanie odbiorców o przysługujących im na tym rynku prawach<sup>44</sup>, jednak biorąc pod uwagę faktyczną sytuację na rynku nasuwa się pytanie o ich skuteczność. W celu uformowania świadomości społecznej w tym zakresie wskazane jest znacznie większe niż dotychczas zaangażowanie Prezesa URE w prowadzenie działań informacyjnych, których celem powinno być dotarcie z wiadomością o możliwości zmiany sprzedawcy do wszystkich nowo uprawnionych odbiorców (gospodarstw domowych) wraz z zapewnieniem szczegółowego wyjaśnienia funkcjonowania procedury zmiany oraz, co być może najistotniejsze, wyjaśnieniem rzeczywistych korzyści płynących z tego faktu. Dlatego też kwestią wartą rozważenia jest zaangażowanie operatorów systemów dystrybucji w proces edukacji odbiorców, przy czym nie należy oczekiwać, iż to oni poniosą pełne koszty tego rodzaju akcji. Rola operatorów sieci dystrybucyjnych musiałaby w tym miejscu ograniczyć się do pomocy Prezesowi URE w dotarciu do odbiorców na danym terenie, jednakże nie jest możliwe, ani też uzasadnione przenoszenie całości kosztów koniecznych do przeprowadzenia na ogólnokrajową

<sup>44</sup> Por. *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE za 2008.*

skalę kampanii promocyjnej na przedsiębiorców. Ponadto, nie może być tak, iż dostęp do informacji mają jedynie gospodarstwa domowe korzystające z Internetu, co wydaje się występować w obecnej sytuacji. Znacznie skuteczniejsze mogłoby okazać się np. przekazywanie informacji o istniejącej opcji zmiany sprzedawcy drogą pocztową wraz z rachunkiem za energię. Ponadto istotne jest także zbieranie informacji zwrotnej od odbiorców w zakresie skuteczności prowadzonych działań nakierowanych na edukację odnośnie przysługujących im praw oraz oceny funkcjonujących na rynku procedur.

Po drugie, w opinii Prezesa UOKiK należy pozytywnie ocenić działania w kierunku zmniejszenia stopnia zaangażowania odbiorcy w procedurę zmiany sprzedawcy. Aktualnie, przynajmniej teoretycznie, możliwa jest sytuacja, w której odbiorca jest jedynie inicjatorem procedury zmiany, a w pozostałych etapach może on zostać wyręczony przez nowego sprzedawcę, który kontaktuje się w imieniu klienta zarówno z poprzednim sprzedawcą jak i operatorem sieci dystrybucyjnej.

Niemniej w tym momencie warto jeszcze raz odnieść się do przykładu rynku brytyjskiego, gdzie konkurencja jest już bardzo rozwinięta, m.in. dzięki przyjaznej odbiorcy procedurze zmiany sprzedawcy. Przyjmując, iż brytyjski odbiorca zechce skorzystać z jednego z licznych kalkulatorów umożliwiających dokonanie porównania *online* ofert wszystkich sprzedawców, jego rola ogranicza się do: określenia swojego obecnego sprzedawcy, wskazania taryfy, podania wielkości rachunku oraz sposobu zapłaty, po czym uzyskuje on jasne zestawienie ofert od najtańszej do najdrożej z obliczeniem wysokości możliwych do osiągnięcia oszczędności. Następnie możliwe jest zadeklarowanie *online* wyboru nowego sprzedawcy (odbiorcy przysługuje 7-14-dniowy okres na zmianę decyzji bez ponoszenia konsekwencji), cała pozostała procedura spoczywa na nowym sprzedawcy, który kontaktuje, się w miarę potrzeb, z odbiorcą oraz jego poprzednim sprzedawcą. Jak widać, procedura brytyjska wydaje się absorbować odbiorcę w stopniu absolutnie minimalnym, tj. wybór najlepszej dla niego oferty rynkowej, znalezienie której jest znacznie ułatwione ze względu na powszechną dostępność wielu certyfikowanych kalkulatorów cenowych.

Po trzecie, w polskiej rzeczywistości nadal znaczącą luką jest brak łatwego dostępu odbiorców do rzetelnych kalkulatorów porównujących ceny ofert dostępnych na terenie działania poszczególnych OSD. Aczkolwiek należy zauważyć, iż zmiany w tym zakresie idą w dobrym kierunku. Od grudnia 2009 r. miał działać kalkulator

udostępniony przez regulatora na jego stronie internetowej a także na stronie poświęconej odbiorcom energii, jednak z przyczyn technicznych usługa ta nie jest *de facto* dostępna. Z drugiej strony w Internecie można odnaleźć kalkulatory udostępnione przez prywatne podmioty, dzięki którym odbiorca po podaniu właściwego sobie kodu pocztowego, wielkości zużycia energii elektrycznej lub wysokości opłacanych rachunków (możliwe jest wybranie różnych okresów rozliczeniowych m.in. miesiąc, rok) oraz ewentualnych preferencji taryfowych (np. wyłącznie taryfy ekologiczne) uzyskuje się zestawienie dostępnych na rynku ofert wraz z podaniem kwoty potencjalnych oszczędności lub dodatkowych kosztów. Biorąc pod uwagę dalszy rozwój tego rodzaju usług na rynku energii elektrycznej istotnym udogodnieniem dla odbiorców zainteresowanych porównaniem dostępnych na rynku ofert byłoby wprowadzenie swego rodzaju certyfikatu wystawianego dostępnym kalkulatorom cenowym. Certyfikat taki byłby gwarancją dla odbiorcy, iż informacja o cenie, na podstawie której podejmuje decyzję o zmianie dostawcy, jest wiarygodna i możliwie najbardziej aktualna, a wykorzystywany kalkulator posiada rekomendację Prezesa URE. W Wielkiej Brytanii pieczę nad licznymi stronami internetowymi oferującymi kalkulatory porównawcze cen energii elektrycznej (i gazu) sprawuje Energywatch, który wystawia sprawdzonym serwisom akredytację w postaci tzw. *kodeksu zaufania* (z ang. *Confidence Code*)<sup>45</sup>. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której odbiorca chcący znaleźć najlepszą dla siebie ofertę będzie kontaktował się z każdym sprzedawcą posiadającym z danym OSD generalną umowę dystrybucji<sup>46</sup>. Procedura taka byłaby dla odbiorcy nie tylko czasochłonna, ale także nie dawałaby gwarancji zdobycia rzetelnej informacji i *de facto* znalezienia najlepszej dostępnej oferty.

<sup>45</sup> *Confidence code* został wprowadzony w grudniu 2006 r. Od października 2000 r. podobną funkcję pełnił już wcześniej opisany *voluntary code* wprowadzony przez Ofgem, nad którego administrowaniem od 2002 r. sprawował pieczę Energywatch.

<sup>46</sup> Dodana lit. f do art. 9c ust. 3 pkt 9a ustawy – Prawo energetyczne zobowiązuje operatorów systemów dystrybucyjnych do zamieszczania na swoich stronach internetowych oraz udostępnienia do publicznego wglądu w swoich siedzibach:

- aktualnej listy sprzedawców energii elektrycznej, z którymi operator systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego zawarł umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej,
- informacji o sprzedawcy z urzędu energii elektrycznej działającym na obszarze działania operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego,
- wzorców umów zawieranych z użytkownikami systemu, w szczególności wzorców umów zawieranych z odbiorcami końcowymi oraz ze sprzedawcami energii elektrycznej.

W przypadku, gdy OSD nie wywiąże się z wyżej wymienionych obowiązków Prezes URE może na niego nałożyć karę pieniężną zgodnie z art. 56 ustawy – Prawo energetyczne.

Podejmowane do tej pory inicjatywy Prezesa URE nie odniosły wymaganych skutków. Niezależnie od powodów niepowodzenia działań promocyjnych prowadzonych przez regulatora rynku, nie można doprowadzić do sytuacji, w której odbiorca zostanie postawiony przed faktem uwolnienia cen energii (co bezdyskusyjnie wpłynie na ich wzrost), bez umożliwienia mu dostępu do rzetelnej informacji i zapoznania się z przysługującymi mu prawami.

### **3. Problemy skutecznej ochrony praw konsumentów na rynku energii elektrycznej**

Głównym celem działań zwiększających konkurencję w sektorze elektroenergetycznym jest zwiększenie dobrobytu konsumentów. Dlatego też część problemów związanych z rynkiem, jakie dostrzega organ antymonopolowy jest ściśle związana z ochroną praw konsumentów oraz zwiększeniem ich możliwości swobodnego wyboru.

Dla uruchomienia mechanizmów konkurencji na rynku energetycznym na szczeblu sprzedaży energii odbiorcom konieczne jest bowiem, oprócz woli konkurencji po stronie przedsiębiorców, zaktywizowanie konsumentów tj. przede wszystkim wyposażenie ich w informacje, które umożliwią podjęcie racjonalnych decyzji. Natomiast podstawową przesłanką, którą kieruje się konsument przy podejmowaniu decyzji o zawarciu umowy z przedsiębiorcą, także przedsiębiorcą energetycznym, jest cena.<sup>47</sup>

W związku z tym niezbędne jest wprowadzenie dalszych zmian w istniejącym systemie, które z jednej strony, umożliwią odbiorcom rozeznanie w ofertach przedsiębiorców energetycznych, a z drugiej strony, umożliwią rzeczywiste gospodarowanie przez konsumentów energią i jej oszczędzanie, a w konsekwencji ułatwią kontrolę nad wydatkami.

Niezwykle ważne jest również, aby konsument mógł skutecznie dochodzić swoich praw w sporach z dostawcami energii, co ma bezpośredni wpływ na zachowania przedsiębiorców oraz sposób kształtowania ich ofert, a zatem również sposób konkurencji na rynku z innymi dostawcami, chociażby na poziomie jakości usług.

---

<sup>47</sup> W tym kontekście, za pozytywną należy uznać zmianę ustawy Prawo energetyczne wprowadzającą w art. 4j ust. 5 obowiązek zamieszczania przez sprzedawców energii, na stronach internetowych oraz udostępniania do publicznego wglądu w siedzibie, informacji o cenach sprzedaży energii oraz warunkach ich stosowania (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r., Nr 21, poz. 104).

### **3.1. Zmiany w zakresie obowiązków informacyjnych**

#### **3.1.1. Rozszerzenie obowiązków informacyjnych przedsiębiorców**

Zakłady energetyczne uruchamiają na swoich stronach internetowych tzw. kalkulatory taryfowe, co należy uznać za inicjatywę godną pochwały<sup>48</sup>. Jednak w związku z uwolnieniem cen energii, co spowoduje samodzielne konstruowanie ofert przez przedsiębiorców, niezbędne jest nałożenie na przedsiębiorców energetycznych ustawowego obowiązku transparentnego informowania konsumentów o składnikach opłat, a w przypadku wzrostu opłat o przyczynach tych zmian.

Praktyka UOKiK wskazuje na całkowitą bezradność konsumentów w sytuacji kolejnych podwyżek cen energii elektrycznej. Konsumenty skarżą się wówczas, że choć są w posiadaniu nowoobowiązującej taryfy (najczęściej stosownego jej wyciągu), to i tak w żaden sposób nie są w stanie zrozumieć skąd wynikają ceny i stawki opłat. Taryfa jest dla konsumentów niejasna i niezrozumiała. Ponieważ pogląd uznający taryfę za rodzaj wzorca umownego znalazł oparcie w orzecznictwie sądowym, to wydaje się, że przepisy dotyczące kształtowania taryf powinny bardziej uwzględniać potrzeby odbiorców energii (konsumentów) w zakresie przejrzystości i możliwości ich zrozumienia. Postanowienia dotyczące sposobu wprowadzania cen i warunków wprowadzania ich zmian powinny być zrozumiałe dla przeciętnego konsumenta. W tej sytuacji pomimo, iż ustawa – Prawo energetyczne gwarantuje np. zgodnie z art. 5 ust. 6 powinność powiadomienia odbiorców o podwyżce cen lub stawek opłat za dostarczane paliwa gazowe lub energię określonych w zatwierdzonych taryfach, w ciągu jednego okresu rozliczeniowego od dnia tej podwyżki, to przywołany przepis nie zawiera jednakże żadnych wymogów co do formy i sposobu owego powiadomienia, a w praktyce realizacja tego postanowienia ustawy jest tylko samym powiadomieniem, ponieważ konsument nie otrzymuje żadnych informacji na temat przyczyn zmian.

---

<sup>48</sup> Ważnym jest odróżnienie opisywanych tu kalkulatorów taryfowych zamieszczanych na stronach internetowych zakładów energetycznych od opisywanych wcześniej kalkulatorów cenowych wprowadzonych w Wielkiej Brytanii. Kalkulatory cenowe dostarczają bowiem informacji na temat wszystkich obecnych na rynku ofert i dokonują ich zestawienia, a kalkulatory taryfowe obliczają jedynie koszt zakupu energii elektrycznej w momencie podjęcia decyzji o wyborze oferty danego sprzedawcy (z pominięciem istniejących alternatyw).

Z uwagi na proponowane w następnym punkcie obowiązki regulatora w zakresie monitorowania działań przedsiębiorstw energetycznych i udzielania konsumentom poradnictwa, Prezes UOKiK postuluje również, aby przedsiębiorstwa energetyczne konstruując i przedstawiając oferty konsumentom, przekazywały je jednocześnie Prezesowi URE.

### 3.1.2. Rozszerzenie obowiązków informacyjnych regulatora

Zdaniem organu antymonopolowego, wskazane wydaje się zwiększenie aktywności Prezesa URE w zakresie kontrolowania wywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązków informacyjnych, o których mowa powyżej. Otrzymując informacje od przedsiębiorców energetycznych URE mogłoby monitorować i udzielać konsumentom poradnictwa w tym zakresie. Wskazane wydaje się ustawowe uregulowanie i rozszerzenie kompetencji istniejącego w strukturach URE Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii. Rzecznik Odbiorców powinien funkcjonować w każdym oddziale terenowym URE i prowadzić działalność w zakresie poradnictwa i pomocy na rzecz konsumentów<sup>49</sup>.

Wydaje się również, że rolą regulatora rynku, tj. Prezesa URE powinno być inicjowanie akcji i programów (również we współpracy z organizacjami i instytucjami konsumenckimi), które powinny powstawać na bazie dotychczasowych doświadczeń i monitorowania rynku. Wydaje się, że wzorem do naśladowania, również na tej płaszczyźnie, może być brytyjski Ofgem. Inicjuje on m.in. takie projekty jak projekt pod nazwą *Udoskonalenie Procesu Zmiany Dostawcy (Improving Customer Transfers)*, którego celem jest modyfikacja procedur procesu zmiany dostawcy dla zwiększenia jego efektywności; program propagujący zmianę dostawcy *Program Zmiany Dostawcy (Customer Transfer Programme – CTP)* stanowi odpowiedź na kierowane pod adresem przedsiębiorców zarzuty, że proces zmiany dostawcy wiąże się dla odbiorców z negatywnymi doświadczeniami. Na uwagę zasługuje również działalność brytyjskiej Rady Konsumentów Gazu i Energii Elektrycznej – Energywatch instytucji odpowiedzialnej za udzielanie konsumentom informacji oraz porad, a także za rozpatrywanie wszystkich skarg i zapytań w ich imieniu, we wszystkich obszarach regulowanych przez Ofgem. Energywatch organizuje następujące akcje: *Przyjazne Rachunki (Better Billing)* – propagująca ideę dokładniejszych, dostarczanych na czas

<sup>49</sup> Ten temat poruszany jest również w punkcie 3.3.2. niniejszego dokumentu.

i łatwych do zrozumienia rachunków; *Jak Mądrze Zmienić Dostawcę (Smart Switching)* – kierowana do dostawców kampania dla zwiększenia efektywności procesu zmiany dostawcy, tak by był on realizowany bez opóźnień oraz konfliktów między nimi, *Koniec z Udreką Zadłużenia (End Debt Misery)* – akcja mająca na celu zmniejszenie liczby odbiorców – dłużników oraz przygotowanie racjonalnych planów spłaty zadłużenia, *Natychmiastowa Odpowiedź (Respond Now)* – akcja służąca udoskonaleniu systemu odpowiedzi na skargi i zapytania.

Zdaniem Prezesa UOKiK, analogiczne działania edukacyjne powinien - mimo że będzie to związane z koniecznością poniesienia kosztów - podejmować regulator rynku.

### **3.2. Zwiększenie przejrzystości i zrozumiałości konstrukcji rachunków za energię elektryczną**

Jak wskazuje praktyka, należność za energię wskazana na rachunku, który otrzymuje konsument, jest rozbita na kilka lub kilkanaście elementów zupełnie dla niego nieczytelnych. O ile widniejąca na rachunku ilość zużytej energii, cena za kilowatogodziny, stała opłata abonamentowa jest oczywista i wiąże się w świadomości konsumenta bezpośrednio z poborem energii, o tyle wszystkie pozostałe opłaty (za przesył, za porę dnia, dystrybucyjne, strefy opłat, składniki zmienne stawki sieciowej w danej porze dnia, składniki stałe stawki sieciowej itd.) są całkowicie niezrozumiałe, co oczywiście nie oznacza, że są nieuzasadnione. Wydaje się, iż w tym zakresie przedsiębiorcy energetyczni mogliby podjąć działania zmierzające do stworzenia dobrych praktyk dotyczących opracowania czytelnych, łatwych do zrozumienia ale dokładnych rachunków.

W konsekwencji istnienia pokażnej ilości składników opłat - w tym w większości o charakterze stałym - osoby, które oszczędzają energię są „karane” tym, że płacą więcej aniżeli oczekują w związku z małym zużyciem. Wysokość wszystkich opłat dodatkowych jest bowiem stała niezależnie od ilości zużytej energii. Może dochodzić nawet do sytuacji, w której suma opłat stałych jest wyższa aniżeli opłata za kilowatogodziny.

W związku z tym konieczne jest odwrócenie wskazanej tutaj tendencji i zmniejszenie do niezbędnego minimum opłat stałych. Oczywiście fakt, że opłaty te są niezrozumiałe

nie oznacza, że są one nieuzasadnione, a zatem zaistnieje konieczność przerzucenia związanych z tym kosztów do opłat zmiennych, co spowoduje ich wzrost. Jednak wpłynie to pozytywnie na przejrzystość ofert przedsiębiorców energetycznych, a także - co nie jest bez znaczenia – będzie stymulowało skłonności do oszczędzania energii przez odbiorców.

### **3.3. Zmiany w systemie ochrony interesów konsumentów – odbiorców energii elektrycznej**

Obok korzyści, jakie konsument winien czerpać z prawidłowo funkcjonującej konkurencji należy także zwrócić uwagę na regulacje dotyczące bezpośredniej ochrony ich interesów.

Obecnie zauważyć można niezrozumiałe uprzywilejowanie przedsiębiorców energetycznych w stosunku do konsumentów. Regulacje ochrony praw konsumentów dotyczące przedsiębiorców działających w warunkach konkurencji, wobec istnienia przepisów szczególnych dotyczących branży energetycznej, o czym mowa poniżej, nie dotyczą przedsiębiorców energetycznych, a to właśnie ich silna pozycja rynkowa powinna być uwzględniona przez ustawodawcę przy konstruowaniu prawnych mechanizmów ochronnych. Nawet przy uwzględnieniu, że przedsiębiorstwa energetyczne prowadzą działalność sieciową i posiadają ogromną liczbę kontrahentów, w tym konsumentów to jednak jest to uprzywilejowanie zbyt duże (np. w porównaniu do regulacji branży telekomunikacyjnej). Zmiana tego stanu rzeczy może nastąpić poprzez zmiany legislacyjne, najczęściej na poziomie aktów wykonawczych do ustawy – Prawo energetyczne.

#### **3.3.1. Proponowane zmiany legislacyjne**

##### **3.3.1.1. Procedura rozpatrywania reklamacji**

Zasadnym jest rozszerzenie regulacji prawnych w zakresie dotyczącym rozpatrywania przez przedsiębiorstwa reklamacji o zapisy, które konkretyzowałyby, jakie skutki miałyby niezachowanie przez przedsiębiorcę wskazanego terminu na rozpatrzenie reklamacji. Analogicznie do rozwiązań przyjętych w innych sektorach (np. telekomunikacji), pożądanym byłoby np. wskazanie, iż nierozpatrzenie przez

przedsiębiorstwo reklamacji we wskazanym terminie oznacza uznanie jej za uzasadnioną.

Obecne regulacje dotyczące rozpatrywania reklamacji konsumentów stawiają przedsiębiorstwa energetyczne w pozycji zdecydowanie uprzywilejowanej względem ich klientów. Przyjęto bowiem, jako standard jakościowy obsługi odbiorców, pewne terminy rozpatrywania reklamacji, jednak ich niedotrzymanie sankcjonowane jest jedynie iluzorycznie.

I tak, zgodnie § 42 pkt 8 *Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego* (Dz. U. z 2007 r. Nr 93, poz. 623) przedsiębiorstwo energetyczne rozpatruje wnioski lub reklamacje odbiorcy w sprawie rozliczeń i udziela odpowiedzi nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku lub zgłoszenia reklamacji, chyba że w umowie między stronami określono inny termin. *De facto* wielu przedsiębiorców w swoich umowach stosuje termin 14-dniowy, jednak z nieuzasadnionych powodów legislator pozostawił tutaj całkowitą dowolność.

Za niedotrzymanie standardów jakościowych obsługi odbiorców, a zatem również przedłużenie czternastodniowego terminu rozpatrzenia wniosku lub reklamacji, odbiorcom, na ich wniosek, przysługują bonifikaty w wysokości określonej w taryfie lub umowie - § 39 ust. 1 *Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną* (Dz. U. Nr 128, poz. 895 ze zm.). Stosownie do ust. 2 tego paragrafu, przedsiębiorstwo energetyczne rozpatruje wniosek, o którym mowa w ust. 1, w terminie 30 dni od dnia jego złożenia.

Zatem w sytuacji, gdy składane przez konsumenta reklamacje np. rachunków pozostają bez odpowiedzi (co zdarza się nader często), nie tylko nie będzie on miał świadomości co do swojego statusu odnośnie roszczeń wynikających z reklamacji, ale również zmuszony będzie do ponownego wystąpienia do przedsiębiorstwa, tym razem o przyznanie bonifikaty. Przy czym, co warto zauważyć, w przypadku odmowy przyznania bonifikat, klientom pozostanie wystąpienie na uciążliwą drogę sądową.

W konsekwencji takich zapisów, mimo iż przedsiębiorstwo energetyczne nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, to konsument musi dochodzić swoich praw, po

pierwsze, z tytułu ewentualnego negatywnego rozpatrzenia reklamacji, a po drugie, z tytułu niedotrzymania standardów jakościowych przez przedsiębiorstwo.

Jest zatem oczywiste, że należy wprowadzić szczegółową regulację odnoszącą się do trybu reklamacyjnego, analogiczną do tej istniejącej w branży telekomunikacyjnej (*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania reklamacyjnego oraz warunków, jakim powinna odpowiadać reklamacja usługi telekomunikacyjnej* – Dz. U. z 2004 Nr 226 poz. 2291), a także domniemania uznania reklamacji w przypadku braku odpowiedzi w terminie 30 dni (art. 106 ust. 2 ustawy – Prawo telekomunikacyjne).

### 3.3.1.2. Działania kontrolne dostawców energii

Istotne problemy związane są także z kontrolą układów pomiarowych, dotrzymywaniem zawartych umów i prawidłowością rozliczeń dokonywanych przez pracowników przedsiębiorców energetycznych. Z doświadczeń wynika, że podejrzenie nielegalnego poboru energii i związany z nim sposób przeprowadzania kontroli to najczęstszy (obok kwestionowania dokonanych rozliczeń za energię) przedmiot wystąpień konsumentów w sprawach związanych z funkcjonowaniem sektora elektroenergetycznego. Protokół z kontroli jest *de facto* jedynym i niepodważalnym dowodem i w praktyce trudno jest udowodnić, że uszkodzenie np. plomb nie wynikało z winy odbiorcy. Kontrole dokonywane obecnie przez pracowników przedsiębiorców energetycznych praktycznie nie dają konsumentom żadnych szans na udowodnienie, że nie miała miejsca kradzież energii elektrycznej. Usytuowanie licznika poza mieszkaniem konsumenta, kontrole stanu pracy zdjętego licznika dokonywane wyłącznie przez pracowników przedsiębiorców sprawiają, że ustalenia dotyczące tzw. „kradzieży energii elektrycznej” nie zawsze są wiarygodne. Ponadto sama konstrukcja kontroli wynikająca z *Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 11 sierpnia 2000 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne* (Dz. U. z 2000 r. Nr 75 poz. 866) budzi bardzo poważne wątpliwości, bowiem trudno o zachowanie obiektywizmu i bezstronności w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo energetyczne jest jednocześnie kontrolującym i sędzią we własnej sprawie.

Wydaje się, że nierealne jest wprowadzenie obowiązku przeprowadzania kontroli u odbiorców przez niezależnych ekspertów, jednak wydaje się również, że wprowadzenie regulacji chroniących interesy konsumentów jest możliwe.

Prezes UOKiK postuluje zatem, aby:

- wprowadzić obowiązek obecności odbiorcy w momencie przeprowadzania kontroli przez pracowników energetycznych pod rygorem unieważnienia kontroli,
- w przypadku okoliczności uniemożliwiających obecność odbiorcy, wprowadzić obowiązek wezwania Policji<sup>50</sup> przed przystąpieniem do czynności kontrolnych,
- w przypadku zgłaszania przez odbiorcę w trakcie kontroli jakichkolwiek zastrzeżeń co do działań przedstawicieli przedsiębiorstwa, wprowadzić prawo wezwania Policji,
- każdy z powyższych faktów musi zostać odnotowany w protokole kontroli,
- w przypadku konieczności przeprowadzania badań laboratoryjnych układu pomiarowo-rozliczeniowego, wprowadzić obowiązek badania w niezależnych laboratoriach (ich listę może posiadać Inspekcja Handlowa lub Prezes URE).

### **3.3.2. Zmiany w organizacji systemu rozstrzygania sporów pomiędzy konsumentami a dostawcami energii**

Konieczne jest wprowadzenie zmian polegających na wyeliminowaniu uprzywilejowania przedsiębiorstw energetycznych. Pozostawienie drogi postępowania sądowego jako jedynej drogi dochodzenia wszelkich roszczeń wynikających ze stosunków przedsiębiorca energetyczny – odbiorca, nie spełnia podstawowego postulatu postępowania tj. szybkości a także z uwagi na koszty procedury – dostępności. Już w tej chwili długotrwałość i uciążliwość jest niewątpliwie jedną z podstawowych bolączek w stosunkach pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi a odbiorcami przy rozwiązywaniu sporów indywidualnych.

Rozwiązaniu tego problemu służą alternatywne metody rozwiązywania sporów. W znaczący sposób mogą one odciążyć sądownictwo powszechne i przyczynić się do

---

<sup>50</sup> Biorąc pod uwagę, że do zdarzeń może dochodzić na terenie całego kraju, Policja jest jedynym organem możliwym do zaangażowania w takich sytuacjach.

przyspieszenia dochodzenia roszczeń, a może przede wszystkim – urealnić możliwość ich dochodzenia.

Do dnia 3 marca 2011 r. Polska i inne państwa członkowskie Unii Europejskiej mają obowiązek implementacji konsumenckich uregulowań dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE. Rzeczona dyrektywa nakazuje państwom członkowskim w art. 3 pkt 13 wdrożenie niezależnego mechanizmu celem m.in. pozasądowego rozstrzygania sporów (*Państwa członkowskie zapewniają wdrożenie niezależnego mechanizmu, takiego jak rzecznik praw odbiorców energii lub organ ochrony konsumentów, w celu zapewnienia skutecznego rozstrzygania skarg i pozasądowego rozstrzygania sporów*). Również motyw 54 preambuły dyrektywy wskazuje m.in., że *lepszą ochronę konsumentów gwarantuje dostępność skutecznych środków rozstrzygania sporów dla wszystkich konsumentów*. Mając powyższe na uwadze, wydaje się właściwe przyznanie kompetencji do działań w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów, czyli utworzenia sądów polubownych, Prezesowi URE. Mając na celu jak największą skuteczność tego sposobu rozstrzygania sporów, wskazane byłoby przyjęcie następujących rozwiązań.

Po pierwsze, wprowadzenie tzw. domniemania zgody przedsiębiorcy na poddanie się sądownictwu polubownemu. Obecnie rozstrzyganie sporów na drodze polubownej wymaga wyrażenia przez przedsiębiorcę zgody na poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego. Prezes UOKiK postuluje, aby zgoda ta, w sprawach pomiędzy przedsiębiorstwami energetycznymi a konsumentami, była domniemana. Jeżeli, któraś ze stron sporu nie wyrazi sprzeciwu wobec wystąpienia do sądu polubownego, będzie to równoznaczne z wyrażeniem zgody.

Po drugie, wprowadzanie instytucji mediacji tj. rozstrzygania sporów cywilnoprawnych pomiędzy konsumentem a przedsiębiorstwem energetycznym polubownie w drodze postępowania mediacyjnego, oczywiście opartego na zasadzie fakultatywności, dobrowolności w odniesieniu do obu stron sporu. Takie postępowanie mediacyjne mogłyby prowadzić na wniosek nie tylko odbiorcy, ale także przedsiębiorcy energetycznego Rzecznik Odbiorców Paliw i Energii.

Obecnie obowiązujące w tym zakresie uregulowania są niewystarczające. Rzecznik Odbiorców Paliw i Energii ma bowiem jedynie uprawnienia doradcze – może udzielić konsumentom porady i informacji prawnej. Nie dysponuje natomiast uprawnieniami procesowymi lub choćby właśnie związanymi z prowadzeniem mediacji i pośrednictwem w sporach.

Taka rola Rzecznika Odbiorców wymagałaby jednak po pierwsze, co sygnalizowano wyżej, rozbudowania struktury Rzecznika, tj. wprowadzenia tego stanowiska we wszystkich oddziałach URE, aby zachować realną dostępność tej drogi, a po drugie, mimo funkcjonowania w strukturach URE, przyznania mu daleko idącej niezależności, także służbowej. Bezstronność Rzecznika jako mediatora nie może być bowiem podważana.

Powołana wyżej dyrektywa w art. 3 pkt 12 nakłada również na państwa członkowskie obowiązek powołania kompleksowych punktów kontaktowych udostępniających konsumentom niezbędne informacje na temat ich praw, przepisów prawa oraz dostępnych środków rozstrzygnięcia sporów. Jest to jeden z wyrazów dbałości ustawodawcy unijnego o konsumentów, wyrażonej zarówno w preambule jak i poszczególnych przepisach dyrektywy („interesy konsumentów powinny być głównym elementem dyrektywy”, „konsumentów powinni mieć dostęp do jasnych i zrozumiałych informacji na temat ich praw w odniesieniu do sektora energetycznego”, „państwa członkowskie powinny wprowadzić szybkie i skuteczne procedury rozpatrywania skarg”; por. motywy 51, 52, 54 preambuły).

W opinii Prezesa UOKiK, podmiotem, który byłby w przedstawionym zakresie najodpowiedniejszy, jest Rzecznik Odbiorców Paliw i Energii, jako jednostka profesjonalna, przygotowana do udzielania kompleksowego poradnictwa z zakresu praw i obowiązków odbiorców końcowych energii elektrycznej, ciepła i gazu, a jednocześnie – zgodnie z powyższymi postulatami – niezależna od struktur URE i dostępna dla konsumentów na terenie całego kraju.

## **Podsumowanie**

W niniejszym dokumencie Prezes UOKiK opierając się na różnorodnych doświadczeniach zebranych w ramach ochrony konkurencji i konsumentów w elektroenergetyce wskazuje na najistotniejsze problemy rozwoju konkurencji w tym sektorze

równocześnie proponując możliwie najbardziej skuteczne kierunki zmian stanu obecnego.

Bardzo ważna dla rozwoju konkurencji na rynku energii elektrycznej w Polsce jest jego struktura. Możliwość rozwoju konkurencji może zostać istotnie ograniczona, jeżeli dopuszczona zostanie realizacja jakichkolwiek inicjatyw skutkujących dalszą poziomą i/lub pionową konsolidacją sektora. Pozytywny wpływ na rynek powinno mieć natomiast przeprowadzenie choćby częściowych procesów prywatyzacyjnych.

Jednocześnie w opinii organu antymonopolowego, głównym problemem rozwoju konkurencji w polskim sektorze elektroenergetycznym w dalszym ciągu pozostaje obserwowany w ostatnich latach wyraźny długookresowy wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną, przy jednoczesnym spadku produkcji i braku nowych mocy wytwórczych, czyli zmniejszanie się w szybkim tempie nadwyżki podaży nad popytem. Oznacza to, że rynek energii w Polsce staje się tzw. rynkiem sprzedawcy. Zjawisko to ma poważne konsekwencje dla konkurencji w sektorze. Gdy wielkość oferowanych na rynku towarów, w tym przypadku energii, z trudem pokrywa zapotrzebowanie na nie, mamy do czynienia z sytuacją, w której to odbiorcy konkurują o możliwość dokonania zakupu, natomiast dostawcy mogą stawiać warunki, w tym również dyktować ceny. Skomentowania wymaga sytuacja zmniejszonego zapotrzebowania na moc i energię elektryczną, w szczególności w 2008 r., która była skutkiem spowolnienia gospodarczego i jedynie odsunęła w czasie zagrożenie wystąpienia niedoborów mocy wytwórczych. Jednocześnie wraz z kolejnym ożywieniem gospodarczym należy oczekiwać zwiększenia zapotrzebowania na energię elektryczną, które bez inwestycji w nowe moce oznaczać będzie powrót do problemów sprzed 2008 r.

Podstawą dla zaistnienia skutecznej konkurencji w sektorze elektroenergetycznym jest zatem odbudowa nadwyżki dostępnych mocy wytwórczych i zwiększenie podaży energii elektrycznej. Trzeba jednak mieć świadomość, że konieczność realizacji przez wytwórców inwestycji odtworzeniowych, z całą pewnością przyczyni się do powstania dodatkowej presji na wzrost cen energii elektrycznej.

W celu rozwiązania problemu zwiększania podaży energii elektrycznej niezbędne jest stworzenie i uruchomienie przez organy odpowiedzialne za politykę energetyczną

państwa systemu stymulacji inwestycji i jednoczesnej kontroli kosztów inwestycji w sektorze elektroenergetycznym. Jednym z proponowanych rozwiązań są tzw. „błękitne certyfikaty” - instrument kierowany do spółek kupujących energię od producentów, mający na celu ułatwienie inwestowania w moce i jednocześnie rozdzielający w sposób kontrolowany koszty inwestycji na wszystkich konsumentów energii w kraju.

Zdaniem organu antymonopolowego w ramach zwiększania potencjału wytwórczego polskiego sektora elektroenergetycznego, należy wziąć pod uwagę również kwestię dalszej dywersyfikacji źródeł pozyskiwanej w kraju energii, uwzględniając m.in. kwestie ochrony środowiska. Należy tu wspomnieć w szczególności o odnawialnych źródłach energii oraz o projekcie budowy elektrowni atomowych.

Komplementarnym działaniem dla restytucji krajowych mocy wytwórczych powinno być ponadto dalsze, stopniowe integrowanie krajowego systemu elektroenergetycznego z systemami państw sąsiednich poprzez budowę nowych połączeń transgranicznych oraz zwiększanie przepustowości obecnie istniejących interkonektorów międzysystemowych.

Zwiększenie podaży energii elektrycznej na rynku krajowym jest zadaniem długookresowym. Istnieje jednak szereg działań krótkookresowych, które powinny zapewnić rozwój konkurencji na rynku energii. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim:

- optymalizację instrumentarium Prezesa URE umożliwiającego efektywne zwalczanie dyskryminacji spółek obrotu spoza grup kapitałowych oraz
- zwiększanie mobilności konsumentów na rynku energii elektrycznej.

W obecnej sytuacji na polskim rynku energii elektrycznej niezmiernie ważne jest zapewnienie niezależności operatorów systemów dystrybucyjnych działających w ramach grup energetycznych. Trzeba jeszcze zauważyć, iż nawet skuteczne wydzielenie OSD z grup kapitałowych, które aktualnie można uznać za zakończone, nie eliminuje całkowicie możliwości traktowania w sposób dyskryminacyjny spółek obrotu będących spoza grupy, dlatego też mają oni obowiązek rokrocznie przedstawiać Prezesowi URE sprawozdania z realizacji tzw. programów zgodności, co ma zapewnić kontrolę nad stopniem i jakością funkcjonowania zasady niedyskryminującego dostępu

podmiotów do sieci (zasada TPA). Prezes URE, po wprowadzonych zmianach do ustawy – Prawo energetyczne, dysponuje odpowiednimi uprawnieniami umożliwiającymi sprawdzanie i, co ważniejsze, egzekwowanie zawartych w programach zgodności założeń, a ponadto dysponuje uprawnieniami do weryfikowania przeprowadzonych w danym roku działań przez poszczególnych operatorów w zakresie równego traktowania wszystkich użytkowników sieci oraz sprawności wewnętrznych procedur zapewniających faktyczne wyodrębnienie działalności sieciowej od wytwarzania i obrotu energią elektryczną. W dalszym ciągu jednak niezbędne jest wprowadzenie odpowiednich przepisów umożliwiających sprawdzanie kosztów przyjętych do kalkulacji taryf przez OSD pozostających w strukturach zintegrowanego pionowo przedsiębiorstwa.

Biorąc pod uwagę powyżej przedstawione zagadnienia, Prezes UOKiK nadal nie posiada wystarczających podstaw, aby uznać, iż rynek energii elektrycznej jest gotowy na całkowite uwolnienie cen energii dla gospodarstw domowych. Zdaniem organu antymonopolowego ruch ten nie wywoła ostrej konkurencji cenowej sprzedawców o odbiorców indywidualnych, chociażby z uwagi na zbliżone dla wszystkich sprzedawców ceny hurtowe energii, które przy niskiej podaży będą kształtowały się na stosunkowo wysokim poziomie, natomiast bez wątpienia wywoła istotny wzrost cen energii dla konsumentów.

Alternatywnym rozwiązaniem, które z jednej strony dałoby pewną swobodę kształtowania cen na rynku, a z drugiej ograniczałoby możliwość ich nieuzasadnionego wzrostu, jest zastąpienie obecnie obowiązujących cen sztywnych, cenami maksymalnymi, zatwierdzanymi przez Prezesa URE. Taka konstrukcja taryfy spowodowałaby, że przedsiębiorcy zyskaliby możliwość konkurowania ceną. Brak takiej konkurencji (przyjęcie przez wszystkich uczestników rynku cen maksymalnych lub zbliżonych), byłoby czytelnym sygnałem, że rynek wciąż nie jest gotowy na pełne uwolnienie cen. Doświadczenia innych krajów pokazują, że całkowite uwolnienie cen nie jest warunkiem koniecznym do zaistnienia konkurencji pomiędzy dostawcami energii elektrycznej.

Jak pokazują doświadczenia brytyjskie, niezwykle istotne dla rozwoju konkurencji na rynku jest zwiększenie mobilności konsumentów. Otwarcie rynku energii elektrycznej w Polsce dające gospodarstwom domowym prawo zmiany sprzedawcy miało miejsce

1 lipca 2007 r., jednak liczba gospodarstw domowych, które zdecydowały się na ten ruch pozostaje niewielka. Zdaniem Prezesa UOKiK niezbędne jest zatem: dalsza praca nad budowaniem w Polsce świadomości społecznej dotyczącej prawa zmiany sprzedawcy, zapewnienie dostępu do procedury zmiany dostawcy energii angażującej konsumenta w minimalnym zakresie, a także rozpowszechnienie rzetelnych kalkulatorów umożliwiających w łatwy sposób porównanie ofert poszczególnych dostawców (m.in. uruchomienie kalkulatora przez regulatora rynku i/lub wydanie odpowiednich certyfikatów dla kalkulatorów oferowanych przez prywatne podmioty).

Oprócz kwestii bezpośrednio związanych z funkcjonowaniem rynku energetycznego, bardzo istotne dla prawidłowego rozwoju konkurencji są również kwestie ochrony praw konsumentów. Jak pokazuje wspomniany powyżej problem zwiększania mobilności konsumentów, dobrze poinformowany i świadomy swoich praw konsument jest istotnym elementem prawidłowo funkcjonującego mechanizmu rynkowego. W tej sytuacji, w opinii Prezesa UOKiK, niezbędne jest wprowadzanie szeregu zmian w obowiązkach informacyjnych dostawców energii i w działalności informacyjnej Prezesa URE, a także w przepisach chroniących prawa konsumentów-nabywców energii elektrycznej oraz w sposobie organizacji systemu rozstrzygania sporów pomiędzy konsumentami a dostawcami energii.

W związku z powyższym Prezes UOKiK proponuje objęcie przedsiębiorców obowiązkiem transparentnego informowania konsumentów o składnikach opłat, a w przypadku wzrostu opłat o przyczynach tych zmian. Wskazane wydaje się ponadto ustawowe uregulowanie i rozszerzenie kompetencji istniejącego w strukturach URE Rzecznika Odbiorców Paliw i Energii. Rzecznik Odbiorców powinien funkcjonować w każdym oddziale terenowym URE i prowadzić działalność w zakresie poradnictwa i pomocy na rzecz konsumentów. Rolą regulatora rynku powinno być również inicjowanie akcji i programów ochrony konsumentów, także we współpracy z organizacjami i instytucjami konsumenckimi.

Elementem prawidłowego przepływu informacji pomiędzy konsumentem a dostawcą energii są zrozumiałe i korzystne dla obu stron procedury rozliczeń. W związku z tym Prezes UOKiK postuluje zwiększenie czytelności i przejrzystości rachunków za energię elektryczną.

Po dokonaniu analizy prawnych aspektów stosunków dostawców energii i konsumentów Prezes UOKiK dostrzega konieczność zmian regulacji dotyczących bezpośredniej ochrony interesów tych ostatnich, w szczególności w zakresie procedury: rozpatrywania reklamacji oraz kontroli dokonywanych przez pracowników przedsiębiorców energetycznych.

Ponadto, zdaniem Prezesa UOKiK, dla skutecznej ochrony interesów konsumentów, niezbędne jest również przyznanie Prezesowi URE kompetencji do działań w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów, czyli utworzenia sądów polubownych. Przy czym dla osiągnięcia większej skuteczności tej procedury organ antymonopolowy proponuje: wprowadzenie tzw. domniemania zgody przedsiębiorcy na poddanie się sądownictwu polubownemu oraz wprowadzanie instytucji mediacji tj. rozstrzygania sporów cywilnoprawnych pomiędzy konsumentem a przedsiębiorstwem energetycznym, polubownie w drodze postępowania mediacyjnego. Z kolei kompleksowymi punktami kontaktowymi, których obowiązek powołania przewiduje dyrektywa 2009/72/WE powinni być, w opinii Prezesa UOKiK, rzecznicy odbiorców paliw i energii, których pożądana struktura i specyfika działania została opisana w niniejszym dokumencie.

Reasumując, należy stwierdzić, że w celu rozwijania konkurencji w sektorze elektroenergetycznym należy podejmować działania zarówno o charakterze długookresowym, jak i krótkookresowym. Te pierwsze powinny koncentrować się przede wszystkim na stronie podażowej rynku, czyli przedsiębiorstwach energetycznych, i mieć na celu odbudowę nadwyżki dostępnych mocy wytwórczych i zwiększenie ilości energii elektrycznej dostępnej na rynku. Drugie natomiast powinny dotyczyć w równym stopniu strony podażowej i popytowej, a zatem również konsumentów i mieć na celu intensyfikowanie działania mechanizmów rynkowych poprzez efektywną regulację rynku, zwiększanie mobilności konsumentów-odbiorców energii oraz skuteczną ochronę ich praw.

*Opracowano w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Warszawa, marzec 2010 r.*