

Zasada TPA w elektroenergetyce w prawie wspólnotowym i polskim

Autor: Katarzyna Janiszewska, Departament Promowania Konkurencji URE

Źródło: "Miesięcznik gospodarczy Nowy Przemysł"

Prawo wspólnotowe

Obecnie obowiązującym aktem prawa wspólnotowego, w którym zawarto zasadę dostępu stron trzecich do sieci (zasada TPA, ang. *Third Party Access*) i nałożono na państwa członkowskie obowiązek jej wdrożenia, jest dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE. W szczególności art. 3 ust. 5 Dyrektywy zobowiązuje Kraje członkowskie do spowodowania, że uprawnieni odbiorcy będą mogli rzeczywiście zmienić sprzedawcę energii elektrycznej.

Harmonogram wdrożenia zasady TPA. Zgodnie z zawartymi tam zapisami prawo wyboru sprzedawcy od 1 lipca 2004 roku mają w Krajach Członkowskich tzw. odbiorcy komercyjni (tj. wszyscy odbiorcy z wyjątkiem gospodarstw domowych). Pełne otwarcie rynku energii elektrycznej, czyli nabycie prawa również przez odbiorców w gospodarstwach domowych musi nastąpić nie później niż 1 lipca 2007 roku. Państwa członkowskie mogą oczywiście zdecydować o wcześniejszym pełnym otwarciu własnych rynków energii elektrycznej, co część z nich już uczyniła.

Zasady dostępu do sieci. Praktyczne zastosowanie zasady TPA powinno odbywać się na podstawie taryf (lub co najmniej metodyki opracowywania taryf, w zależności od systemu regulacji przyjętego przez poszczególne państwa członkowskie) zatwierdzanych *ex-ante*¹ przez organy regulacyjne. Wymagane jest, aby taryfy były obiektywne i zapewniające równe traktowanie wszystkich użytkowników. Państwa członkowskie muszą zapewnić powszechny dostęp do nich i w związku z tym narzucić obowiązek ich publikowania.

Odstępstwa. W dyrektywie przewidziano możliwość stosowania odstępstw od zasady TPA. Operator sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej może odmówić dostępu do sieci w przypadku braku odpowiednich zdolności przesyłowych, zawsze jednak jest zobowiązany uzasadnić odmowną decyzję. Państwa członkowskie mogą zobowiązać operatora do dostarczenia informacji nt. koniecznych działań, które umożliwią wzmocnienie sieci i w konsekwencji dostęp do niej. Strona, która wnosi o dostarczenie tego rodzaju informacji, może być zobowiązana do uiszczenia opłaty w wysokości odzwierciedlającej koszty jej dostarczenia. Dodatkowo zawarcie umowy sprzedaży energii elektrycznej z odbiorcą w innym państwie członkowskim jest możliwe jeśli odbiorca ten jest uprawniony w obu krajach (zasada wzajemności, ang. *reciprocity rule*). Komisja Europejska może jednak, na wniosek państwa członkowskiego, na terenie którego znajduje się odbiorca, nałożyć na stronę, która nie wyraziła zgody, obowiązek realizacji żądanej dostawy. Zaznaczyć należy jednak, że w wyniku postępującego formalnego otwarcia rynków, przepis ten ma coraz mniejsze znaczenie praktyczne.

¹ czyli z góry

Rozstrzygnięcie sporów. Na państwa członkowskie nałożono obowiązek wprowadzenia procedury rozstrzygnięcia sporów w zakresie świadczenia usług przesyłowych lub dystrybucyjnych przez niezależne organy regulacyjne. W przypadku sporów dotyczących dostępu do sieci w wymianie międzysystemowej organem rozstrzygającym jest organ regulacyjny, którego jurysdykcji podlega operator odmawiający dostępu do systemu. Przy okazji należy zwrócić uwagę, że wymianie międzysystemowej energii elektrycznej poświęcono w całości odrębny akt prawny – rozporządzenie 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej².

Warunki szczegółowe. Ogólne stwierdzenia w preambule i artykułach dyrektywy odnoszące się do kwestii dostępu do sieci uzupełniają bardziej szczegółowe zapisy w Aneksie A. I tak w umowie pomiędzy odbiorcą a „dostawcą usługi elektroenergetycznej” powinna znaleźć się klauzula określająca sposób wszczęcia procedury ewentualnego sporu. Odbiorca powinien też otrzymać wyraźną informację o stosowanych cenach i taryfach oraz o standardowych warunkach dostępu i korzystania z usług sieciowych. W Aneksie znalazł się również wymóg by odbiorca nie ponosił żadnych opłat z tytułu zmiany sprzedawcy.

Noty interpretacyjne. Pomoc w analizie niektórych dosyć ogólnych zapisów dyrektywy stanowią opublikowane przez Komisję Europejską noty interpretacyjne, z których jedna poświęcona jest środkom stosowanym w dystrybucji energii elektrycznej, umożliwiającym faktyczne wykorzystanie prawa do zmiany sprzedawcy³. Komisja podkreśliła, że skuteczne wdrożenie prawa odbiorców do zmiany sprzedawcy nie będzie możliwe bez przygotowania otoczenia i wprowadzenia odpowiednich zasad i procedur. W procesie projektowania systemu powinny zostać uwzględnione takie kwestie jak: kampanie informacyjne skierowane do odbiorców na temat przysługującego im prawa, liczniki, ich rodzaj i odczyt, proste procedury zmiany sprzedawcy, zakres wymiany informacji pomiędzy operatorami. Sugerowane jest np. wyznaczenie określonego dnia, kiedy będzie możliwe „przejście” odbiorcy do nowego sprzedawcy, raz w tygodniu lub – co najmniej – raz na dwa tygodnie. Koszty zmiany sprzedawcy powinny być przypisane operatorowi systemu dystrybucyjnego tak, aby nie obciążać nimi nowych graczy rynkowych, dla których – przynajmniej w początkowym okresie – oznaczałoby to pogorszenie konkurencyjności ich oferty rynkowej. Odbiorcy nie mogą bezpośrednio ponosić kosztów instalacji nowych, bardziej zaawansowanych urządzeń pomiarowych. Ich koszt powinien być rozłożony na okres kilku lat i zostać włączony w podstawę kosztów uwzględnianych w taryfie przedsiębiorstwa sieciowego. Niedopuszczalne jest również zróżnicowane traktowanie odbiorców zmieniających sprzedawcę względem odbiorców pozostających przy dotychczasowym sprzedawcy np. zmuszanie tych pierwszych do wymiany licznika.

Istotne jest, że nota, zawierająca bardzo istotne uwagi dla państw członkowskich zobowiązanych do promocji konkurencji na rynku detalicznym, nie posiada mocy prawnej i stosowanie zawartych tam zaleceń nie jest obligatoryjne.

Rozdział działalności⁴

Omawiając zasadę TPA nie sposób nie wspomnieć o nałożonym w dyrektywie obowiązku wydzielenia przez państwa członkowskie działalności operatorskiej od pozostałych rodzajów

² Warto podkreślić, że rozporządzenia (ang. *regulations*), w odróżnieniu od dyrektyw, obowiązują bezpośrednio bez konieczności ich wdrażania do prawa krajowego

³ Note of Energy and Transport on Directives 2003/54/EC and 2003/55/EC on the internal market in electricity and natural gas. Practical measures for distribution resulting from the opening up to competition.

⁴ ang. *unbundling*

działalności przedsiębiorstw energetycznych zintegrowanych pionowo. Jest to obszerne zagadnienie wymagające odrębnego omówienia, warto jednak przytoczyć fragment preambuły dyrektywy, w którym stwierdzono, że „rozdział działalności stanowi warunek istnienia skutecznego i niedyskryminującego dostępu do sieci”.

Ustawa – Prawo energetyczne

Polska, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie, została zobligowana do przyjęcia odpowiednich rozwiązań prawnych, zbieżnych z przesłankami prawa wspólnotowego. Rzeczywiście, gros rozwiązań przyjętych w polskim prawie energetycznym jest zbieżna z zapisami dyrektywy elektroenergetycznej 2003/54/WE.

Prawo wyboru sprzedawcy i dostęp do sieci. Zgodnie z ustawą polscy odbiorcy mają prawo zakupu energii elektrycznej od wybranego przez siebie sprzedawcy (art. 4j). Dodatkowo, aby zapewnić odbiorcom możliwość korzystania z nadanego im prawa, ustawodawca zobowiązał przedsiębiorstwa świadczące usługi przesyłowe lub dystrybucyjne energii elektrycznej do świadczenia tych usług na zasadzie równoprawnego traktowania, wszystkim odbiorcom (art. 4 ust. 2). Świadczenie tych usług odbywa się na podstawie stosownej umowy. Obecnie nie wszyscy odbiorcy mogą dokonywać wyboru sprzedawcy energii elektrycznej. Ostatnia nowelizacja prawa energetycznego⁵ dostosowała harmonogram otwarcia rynku energii elektrycznej w Polsce do wymogów Dyrektywy 2003/54/WE. Od 1 lipca 2004 r. prawo to mają wszyscy odbiorcy z wyjątkiem odbiorców w gospodarstwach domowych. Pełne otwarcie rynku nastąpi 1 lipca 2007 r.

Odstępstwa. Prawo energetyczne, podobnie jak dyrektywa elektroenergetyczna, wprowadza możliwość stosowania wyłączeń od zasady TPA. Przedsiębiorstwo sieciowe może odmówić zawarcia umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej. Zobowiązane jest jednocześnie powiadomić o tym fakcie Prezesa URE oraz zainteresowany podmiot (odbiorcę), podając uzasadnienie odmowy (art. 4g ust. 1). Podmiot występujący o zawarcie umowy o świadczenie usług sieciowych, może zwrócić się o przedstawienie informacji na temat działań, jakie należy podjąć, aby zmienić sieć w celu umożliwienia zawarcia umowy, a za opracowanie informacji może być pobrana opłata odzwierciedlająca koszty jej przygotowania (art. 4g ust. 2).

Świadczenie usług sieciowych nie może obniżać niezawodności dostarczania i jakości energii elektrycznej poniżej poziomu wskazanego w przepisach prawa oraz powodować niekorzystnej zmiany cen lub stawek opłat za dostarczaną energię (art. 4f ust. 1).

W artykule 4f Prawa energetycznego zapisana została, wspomniana wcześniej, zasada wzajemności. W przypadku odmowy świadczenia usług sieciowych, z powodu nieuznania odbiorcy za uprawnionego do wyboru sprzedawcy, Prezes URE na uzasadniony wniosek odbiorcy lub sprzedawcy, może zwrócić się za pośrednictwem Ministra Gospodarki, do Komisji Europejskiej o zobowiązanie państwa będącego członkiem UE lub Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w którym odmówiono świadczenia usług sieciowych, do realizacji żądanej usługi.

Rozstrzygnięcie sporów. Prawo energetyczne zapewnia możliwość wystąpienia do Prezesa URE o rozstrzygnięcie sporu w przypadku odmowy zawarcia umowy między innymi o świadczenie usług przesyłowych lub dystrybucyjnych (art. 8). Sprawy sporne mogą dotyczyć również odmowy zawarcia umowy o przyłączenie oraz umowy sprzedaży energii

⁵ Ustawa z 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2005 r. Nr 62, poz. 552).

elektrycznej. Wniosek o rozpoczęcie procedury ma prawo złożyć każda ze stron sporu. Postępowanie toczy się zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego i kończy się wydaniem decyzji rozstrzygającej zobowiązującej obie strony postępowania. Od decyzji wydanej przez organ regulacji strony sporu mogą odwołać się do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Warunki szczególne. Zasady i procedury dotyczące procesu zmiany sprzedawcy powinny zostać sprecyzowane w rozporządzeniu w sprawie szczególnych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, do wydania którego zobowiązany jest Minister Gospodarki.

Rozdział działalności. Zgodnie przesłankami dyrektywy nowelizacja prawa energetycznego wprowadziła obowiązek prawnego wydzielenia operatorów. W przypadku sieci przesyłowej obowiązek ten został zrealizowany w 2004 r., operatorzy systemów dystrybucyjnych muszą zostać prawnie wyodrębnieni nie później niż do 1 lipca 2007 roku.