

Wyzwania dla prawa konsumenckiego w wymiarze globalnym, regionalnym i lokalnym

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Część I.
KONSUMENT WRAŻLIWY

Rozdział I. Odbiorcy wrażliwi energii elektrycznej a transformacja energetyczna

Marzena Czarnecka

Wstęp

Energia elektryczna jest dobrem (towarem), ale z uwagi na jej specyficzny charakter, wynikający przede wszystkim z jej właściwości fizycznych, rynek energii elektrycznej wykazuje pewne odmienności od standardowego pojęcia rynku towarów i usług. Tym samym prowadzenie działań na rynku energii elektrycznej podlega dosyć ścisłym uwarunkowaniom, przejawiającym się głównie w kontroli Państwa.

W ostatnich latach nie poświęcono wiele uwagi ubóstwu energetycznemu jako problemowi do rozwiązania, lecz koncentrowano się wyłącznie na jego politycznych skutkach, proponując odbiorcom finansowe rekompensaty za wzrosty cen. Należy jednak mieć na względzie również udział wszystkich podmiotów w rynku energii, w szczególności w czasie wysokich cen energii elektrycznej.

W chwili obecnej rząd uchwalił kolejną tarczę antyinflacyjną¹, której ważną częścią są narzędzia łagodzące skutki wzrostu cen energii. Wśród nich:

- 1) dla wszystkich konsumentów:
 - a) obniżka VAT na ciepło systemowe, sieciowe z 23% do 8% w okresie styczeń–marzec 2022 r.,
 - b) obniżka VAT na gaz ziemny z 23% do 8% w okresie styczeń–marzec 2022 r.,

¹ Ustawa z 9.12.2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, obowiązująca od 20.12.2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2427).

- c) obniżka VAT na energię elektryczną z 23% do 5% w okresie styczeń–marzec 2022 r.,
 - d) zniesienie akcyzy na energię elektryczną (5 PLN/MWh) w okresie styczeń–marzec 2022 r.,
 - e) zniesienie podatku od sprzedaży detalicznej paliw transportowych w okresie styczeń–maj 2022 r. (wysokość podatku zależy od wielkości obrotów sprzedającego – między 0–1,4% przychodów),
 - f) obniżka akcyzy na paliwa transportowe do obowiązującego w UE minimum (359 EUR/1000 l w przypadku benzyny, 330 EUR/1000 l w przypadku oleju napędowego, 125 EUR/t LPG) – od 20.12.2021 r. do 20.5.2022 r.,
 - g) zniesienie opłaty emisyjnej w paliwach (0.08 PLN/l) – od 20.12.2021 r. do 20.5.2022 r.;
- 2) dodatkowo, dla grup szczególnie narażonych na ubóstwo energetyczne – dodatek osłonowy dla 6,8 mln (niemal połowy) gospodarstw domowych, którego wysokość będzie zależać od dochodów oraz wielkości gospodarstwa domowego (400–1150 PLN), wypłacony w dwóch ratach.

Te nowo wprowadzone przepisy mają na celu ochronę konsumentów przed ubóstwem, w szczególności dotyczy to wprowadzonego bez limitu czasowego dodatku osłonowego.

Polska nie zdecydowała się na wykorzystanie innych narzędzi, np. rozwijania produkcji energii na własne potrzeby przez prosumentów i społeczności energetyczne, ani też opodatkowania producentów energii od nadzwyczajnych zysków (co wprowadziła Hiszpania), aby powiększyć pulę wsparcia. Tarcza antyinflacyjna skupia się na niwelowaniu skutków wysokiej inflacji – nie zaś na rozwiązaniu głębokich przyczyn wysokich cen energii, skutkujących inflacją oraz ubóstwem energetycznym obywateli. W aspekcie ubóstwa energetycznego ciągle kluczowe znaczenie mają pytania:

1. Jak przeciwdziałać ubóstwu energetycznemu w sposób racjonalny ekonomicznie i środowiskowo?
2. Ile jesteśmy gotowi na ten cel wydawać z publicznego budżetu?
3. Z jakiego źródła sfinansujemy takie działania?²

1. Odbiorcy, konsumenci i odbiorcy wrażliwi

Zgodnie z art. 3 pkt 13 i 13b ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne³ „odbiorcą jest każdy, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym. Odbiorcą końcowym paliw gazowych lub energii elektrycznej w gospodarstwie domowym jest

² *S. Bucholtz*, Ubóstwo energetyczne: stary problem konieczne systemowe rozwiązania, forum-energii.eu (dostęp: 30.12.2021 r.).

³ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.

ten, kto dokonuje zakupu paliw gazowych lub energii wyłącznie w celu ich zużycia w gospodarstwie domowym”. Są jednak odbiorcy, którzy z powodu trudnej sytuacji życiowej nie regulują rachunków za energię elektryczną (odbiorcy słabi ekonomicznie). Zmieniająca się sytuacja na rynku energii elektrycznej, a przede wszystkim zmiany cen (ostatnio ciągły wzrost), jest znaczącym problemem społecznym. Do odbiorców wrażliwych społecznie można zaliczyć gospodarstwa domowe, składające się z:

- 1) odbiorców „słabych” ekonomicznie, czyli takich, którzy nie regulują rachunków ze względu na brak środków finansowych, w szczególności wynikających z biedy czy ubóstwa;
- 2) osób starszych – emerytów i rencistów, osób niepełnosprawnych, osób przewlekle chorych, rodzin wielodzietnych, matek samotnie wychowujących dzieci, osób bezrobotnych.

Oczywiste jest, że nie każde gospodarstwo domowe, w skład którego wchodzi wymienione osoby, będzie gospodarstwem słabym ekonomicznie. Grupę tę musi charakteryzować rzeczywista słabość ekonomiczna, wyrażająca się brakiem możliwości sfinansowania podstawowych potrzeb rodziny. Brak realizacji zobowiązań finansowych może być przyczyną wstrzymania przez przedsiębiorstwo energetyczne dostaw energii elektrycznej. Formą ochrony udzielaną przez państwo gospodarstwom domowym słabym ekonomicznie przed wstrzymaniem dostaw ze względu na niezapłacone rachunki za dostarczoną energię, są zasiłki celowe na pokrycie opłat za energię elektryczną i gaz. Pomoc taka jest realizowana przez system opieki społecznej. Zgodnie z art. 5c PrEnerg wrażliwemu odbiorcy energii elektrycznej przysługuje zryczałtowany dodatek energetyczny. Dodatek energetyczny wynosi rocznie nie więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, ogłaszanej na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. d PrEnerg. Według art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. d PrEnerg, obliczenie i ogłoszenie średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym należy do kompetencji Prezesa URE. Prezes URE jest zobowiązany do publikacji ogłoszenia w tej sprawie do 31 marca każdego roku⁴.

Pojęcie „odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej” zostało uregulowane w art. 3 pkt 13c PrEnerg, zgodnie z którym jest to osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z 21.6.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych⁵, która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej. Istot-

⁴ M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz, Warszawa 2020, art. 5c.

⁵ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2021 ze zm.

ne jest to, że omawiany art. 5c PrEnerg dotyczy jedynie odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej, a nie dotyczy odbiorcy wrażliwego paliw gazowych. Artykuł 5c PrEnerg nie definiuje pojęcia gospodarstwa domowego. Jednak skoro art. 3 ust. 13c PrEnerg jako odbiorcę wrażliwego energii elektrycznej definiuje osobę, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 DodMieszkU, to także w przypadku definicji gospodarstwa domowego prawidłowe jest powołanie się na przepisy DodMieszkU. Zgodnie z art. 4 DodMieszkU, przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby⁶.

Jak wyjaśnia NSA, „przyznanie dodatku mieszkaniowego jest podstawowym kryterium warunkującym uzyskanie statusu odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej. Wymóg ten ma charakter bezwzględny i ustawa nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków. Ustawodawca nie pozostawił organowi administracji orzekającemu w tych sprawach możliwości działania w ramach uznania administracyjnego. Wyklucza to możliwość uwzględnienia tak przez organy, jak i przez sąd, trudnej sytuacji życiowej i finansowej skarżącej, bowiem przesłanka taka nie wynika z żadnego przepisu ustawy. (...) Organ nie miał podstaw prawnych do prowadzenia w niniejszym postępowaniu dodatkowego postępowania wyjaśniającego związanego z uprawnieniem skarżącej do dodatku mieszkaniowego, w sytuacji, gdy w obrocie prawnym pozostaje ostateczna decyzja odmawiająca przyznania skarżącej tego świadczenia”⁷. Według orzecznictwa sądownoadministracyjnego dodatek energetyczny jest świadczeniem wypłacanym obok dodatku mieszkaniowego osobie, która wystąpi o jego przyznanie z odrębnym wnioskiem, inicjując w ten sposób osobne postępowanie w sprawie przyznania dodatku energetycznego. Otrzymanie powyższych dodatków wymaga oddzielnych wniosków i spełnienia różnych kryteriów ustawowych określonych w dwóch ustawach. Nie istnieje zatem automatyzm w przyznawaniu dodatku mieszkaniowego i dodatku energetycznego⁸. Ponadto konieczne jest zawarcie odpowiedniej umowy ze sprzedawcą energii. Stroną umowy sprzedaży energii elektrycznej lub umowy kompleksowej musi być osoba, która ma przyznany dodatek mieszkaniowy, nie zaś inny członek rodziny. Trzecia przesłanka to zamieszkanie odbiorcy wrażliwego w miejscu dostarczania energii elektrycznej, przez co rozumie się faktyczne przebywanie

⁶ M. Kuliński (red.), Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2017, Legalis.

⁷ Wyr. z 15.12.2017 r., I OSK 1409/17, Legalis.

⁸ Zob. m.in. wyr. WSA w Białymstoku z 19.2.2015 r., II SA/Bk 1130/14, Legalis; wyr. WSA w Opolu z 21.2.2017 r., II SA/Op 626/16, Legalis.

z zamiarem stałego pobytu w lokalu, do którego dostarczana jest energia elektryczna i w którym prowadzone jest gospodarstwo domowe⁹.

Ponadto 17.12.2021 r. została uchwalona ustawa o dodatku osłonowym¹⁰, która weszła w życie 4.1.2021 r., na jej mocy dodano art. 5ga i 5gb PrEnerg. Zgodnie z art. 5ga PrEnerg odbiorca wrażliwy energii elektrycznej i odbiorca wrażliwy paliw gazowych może złożyć, odpowiednio do sprzedawcy energii elektrycznej albo sprzedawcy paliw gazowych, wniosek o zastosowanie programu wsparcia wobec zaległych i bieżących należności za energię elektryczną albo paliwa gazowe lub świadczone usługi, zwanego dalej „programem wsparcia”, przedkładając kopię decyzji przyznającej dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 DodMieszkU. Taki wniosek o zastosowanie programu wsparcia może także złożyć do sprzedawcy energii elektrycznej odbiorca energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, który jest stroną umowy kompleksowej albo umowy sprzedaży energii elektrycznej, jeżeli ten odbiorca lub członek jego gospodarstwa domowego jest osobą objętą opieką długoterminową domową, w związku z przewlekłą niewydolnością oddechową, wymagającą wentylacji mechanicznej. Do wniosku załącza się kopię kwalifikacji do uzyskania świadczenia w opiece długoterminowej domowej, odpowiadającą wymogom określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 31d ustawy z 27.8.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹¹. W związku z tym sprzedawcy energii elektrycznej oraz sprzedawcy paliw gazowych opracowują program wsparcia, który może obejmować:

- 1) zawarcie umowy w sprawie zaległych i bieżących należności za energię elektryczną albo paliwa gazowe lub świadczone usługi obejmującej:
 - a) odroczenie terminu ich płatności,
 - b) rozłożenie ich na raty,
 - c) ich umorzenie lub
 - d) odstąpienie od naliczania odsetek za ich nieterminową zapłatę;
- 2) zawieszenie postępowania egzekucyjnego należności za energię elektryczną albo paliwa gazowe lub świadczone usługi;
- 3) inne formy wsparcia stosowane przez sprzedawcę energii elektrycznej albo sprzedawcę paliw gazowych.

Z kolei do z art. 5gb PrEnerg wprowadzono definicję ubóstwa energetycznego – jest to sytuacja, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielnym lokalu mieszkalnym lub w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświe-

⁹ *M. Domagała*, Odbiorca wrażliwy jako konsument na rynku energii, w: *M. Ganczar, E. Stugocka-Krupa* (red.), *Ochrona konsumentów i jej współczesne wyzwania*, Lublin 2014, s. 222.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.

tlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) osiąga niskie dochody;
- 2) ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne;
- 3) zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej.

Kryteria ubóstwa energetycznego kwalifikujące do programów redukcji ubóstwa energetycznego określa się każdorazowo w programach wprowadzających instrumenty redukcji ubóstwa energetycznego.

Oczywiście pojęcia te są niedookreślone i wymagają szczegółowych analiz prawnych i ekonomicznych. Definicji konsumenta – nieobecnej w PrEnerg, poszukiwać należy w przepisach KC. Zgodnie z art. 22¹ KC za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Konsumentem może być tylko osoba fizyczna, zaś status ten będzie jej przysługiwał, o ile dokonywana z przedsiębiorcą czynność prawna jest niezwiązana bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Na potrzeby regulacji energetycznej za konsumenta powinna być uznana osoba otrzymująca i korzystająca z dostarczanej energii (np. elektrycznej), a zatem odbiorca. „Odbiorca” w rozumieniu PrEnerg jest jednak pojęciem dużo pojemniejszym, dlatego też ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do PrEnerg aż trzech typów podmiotów. Po pierwsze, jest to „odbiorca”. Po drugie, w art. 3 pkt 13a PrEnerg znalazł się „odbiorca końcowy”, tj. odbiorca dokonujący zakupu paliw lub energii na własny użytek, przy czym zgodnie z ustawą do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej. Po trzecie, w końcu, „odbiorcą” będzie także „odbiorca paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła w gospodarstwie domowym”, czyli odbiorca końcowy dokonujący zakupu paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła wyłącznie w celu ich zużycia w gospodarstwie domowym (art. 3 pkt 13b PrEnerg). Niewątpliwie ostatnia kategoria odbiorcy powinna być uznana za najbliższą cywilistycznej definicji konsumenta. Przemawia za tym przede wszystkim wskazanie miejsca, do którego dostarczana jest energia oraz w którym jest ona zużywana, tj. gospodarstwo domowe. Została wprowadzona definicja prosumenta energii odnawialnej w PrEnerg, jak i w OdnŹródłaEnU. Prosumentem energii odnawialnej w rozumieniu art. 3 pkt 55 PrEnerg¹² jest ten sam podmiot, który został zdefiniowany w art. 2 pkt 27a OdnŹródłaEnU. Ponadto wprowadzono pojęcia prosumenta zbiorowego oraz wirtualnego¹³. Prosument energii odnawialnej jest odbiorca końcowy wytwarzający energię elektryczną

¹² Artykuł 3 pkt 55a dodany ustawą z 29.10.2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2376), która weszła w życie 1.4.2022 r.

¹³ Przepisy dotyczące prosumenta wirtualnego energii odnawialnej w rozumieniu art. 2 pkt 27b ustawy z 20.2.2015 r. o odnawialnych źródłach energii, wchodzi w życie 2.7.2024 r.

wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji, pod warunkiem że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z 29.6.1995 r. o statystyce publicznej¹⁴. Nie ma jednak definicji legalnej prosumenta ani w ustawie PrEnergy, ani aktach wykonawczych do którejkolwiek z ustaw dotyczących energetyki.

Etymologii pojęcia „prosument” poszukiwać należy w kombinacji słów: producent i konsument. Takie określenie – obecne m.in. w marketingu – dotyczy osób, które angażują się we współtworzenie i promowanie produktów marki bądź w jednoczesną produkcję oraz konsumpcję dóbr i usług. Prosument nie jest przy tym pasywny w swych zachowaniach konsumenckich, upowszechniając swoją wiedzę, dzieląc się dobrymi i złymi doświadczeniami z innymi użytkownikami rekomendując bądź też odradzając dany produkt. Wpływa w ten sposób na podejmowane przez innych konsumentów wybory i decyzje nabywcze¹⁵. Przy przełożeniu konstrukcji „prosumenta” na grunt energetyki, stanowić będzie ona najniższy poziom energetyki rozproszonej, obejmującej takie mikroinstalacje, które powinny współpracować z sieciami dystrybucyjnymi średniego i niskiego napięcia¹⁶. Model prosumenta na rynku energii elektrycznej jest zatem takim modelem, w którym odbiorca energii elektrycznej jest jednocześnie jej producentem (wytwórcą) i konsumentem. Zgodnie z Rozdziałem 2 OdnŹródłaEnU, wytwórca energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji, będący osobą fizyczną niewykonywającą działalności gospodarczej regulowanej, który wytwarza energię elektryczną w celu jej zużycia na własne potrzeby, może sprzedać niewykorzystaną energię elektryczną wytworzoną przez niego w mikroinstalacji i wprowadzoną do sieci dystrybucyjnej. Takie wytwarzanie i sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu Prawa Przedsiębiorców¹⁷.

2. Rola odbiorców wrażliwych w transformacji energetycznej

W Europejskim Zielonym Ładzie Komisja Europejska (KE) proponuje „nową strategię wzrostu, która ma na celu przekształcenie UE w sprawiedliwe i zamożne społeczeństwo, z nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 459 ze zm.

¹⁵ E. *Badzińska*, Konkurowanie przedsiębiorstw w segmencie młodych konsumentów, Warszawa 2011, s. 75.

¹⁶ G. *Borys*, System wsparcia energetyki prosumenckiej w Polsce, s. 37, Studia Ekonomiczne 2014, Nr 198(1).

¹⁷ I. *Szwedziak-Bork*, Ile konsumenta w prosumencie w świetle ustawy o odnawialnych źródłach energii?, w: M. *Czarnecka*, T. *Skoczny* (red.), Prawo konsumenckie w praktyce, Warszawa 2016, s. 264.

gospodarką¹⁸. Aby wypełnić swoje międzynarodowe zobowiązania wynikające z Porozumień Paryskich, UE promuje kompleksową transformację energetyczną, promując energię odnawialną i pociągając za sobą bardziej zdecentralizowany system energetyczny, w którym konsumenci stają się producentami zużywanej przez siebie energii, czyli prosumentami. Uzasadnieniem zachęt do prosumenckiego korzystania z energii jest uruchomienie prywatnych inwestycji w rozwój instalacji do wytwarzania energii odnawialnej przy jednoczesnym przyjęciu bardziej energooszczędnych zachowań¹⁹. Przekształcenie dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (RED II)²⁰, a także dyrektywa w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (IEMD)²¹ promują tę nową rolę konsumentów jako prosumentów energii (odnawialnej) zarówno jako indywidualnych i/albo wspólnie działających konsumentów, jak i zorganizowanych w obywatelskie wspólnoty energetyczne (CEC) i wspólnoty energii odnawialnej (REC). Aby pobudzić wdrażanie energii odnawialnej RED II zobowiązuje ponadto państwa członkowskie do wprowadzenia „sprzyjających ram”, aby umożliwić REC konkurencję „na równych zasadach” z podmiotami o ugruntowanej pozycji na rynku energetycznym oraz zapewnia ochronę i wzmocnienie pozycji wrażliwych konsumentów energii. Zarówno Europejski Zielony Ład, jak i RED II promują włączenie wrażliwych odbiorców do regionalnych spółek energetycznych jako formę wzmocnienia pozycji konsumentów i środek walki z ubóstwem energetycznym. W Krajowych Planach Energetyczno-Klimatycznych wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej nakreślają krajowe ramy energetyczne, polityki i środki, które mają wspomóc odbiorców wrażliwych²².

W tym kontekście Komisja Europejska promuje wzmocnienie pozycji konsumenta poprzez zapewnienie dostępu do informacji i rozszerzenie możliwości konsumpcji, np. w formie ułatwionej zmiany dostawcy lub zaangażowania

¹⁸ European Union: European Commission. The European Green Deal — Communication from The Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee and The Committee of The Regions, COM (2019) 640 Final, 2019, ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf (dostęp: 10.1.2022 r.).

¹⁹ J. Lowitzsch (red.), Energy Transition: Financing Consumer Ownership in Renewables, Palgrave/McMillan, Cham, Switzerland 2019.

²⁰ European Union, Council of the European Union, Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Promotion of the Use of Energy from Renewable Sources, OJ L 328, 21.12.2018, 2018, data.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj (dostęp: 10.1.2022 r.).

²¹ *Ibidem*.

²² F. Hanke, J. Lowitzsch, Empowering Vulnerable Consumers to Join Renewable Energy Communities—Towards an Inclusive Design of the Clean Energy Package, *Energies* 2020, No. 13, s. 615.

zowania się w prosumpcję energii odnawialnej²³. Polityka krajowa promuje prosumeryzm jako centralny element transformacji energetycznej, tylko osoby spełniające te wymagania mogą nabyć własną instalację odnawialnych źródeł energii, a tym samym korzystać z „ram umożliwiających” i systemów dotacji. Ci, którzy tego nie robią – głównie słabi konsumenci – nie tylko nie korzystają z „ram umożliwiających”, ale ponoszą większe obciążenia związane z rosnącymi taryfami, opłatami i kosztami energii²⁴. Podczas gdy osoby dobrze sytuowane mogą czerpać korzyści z prosumpcji, ponad 50 mln osób w UE nie może sobie pozwolić na odpowiedni poziom zużycia energii i żyje w ubóstwie energetycznym²⁵, co szkodzi ich dobrobytowi osobistemu oraz pojęciu równości i sprawiedliwości.

Ten nierówny podział kosztów i korzyści związanych z transformacją energetyczną staje się coraz częściej przedmiotem debaty nie tylko w literaturze naukowej, koncentrującej się na sprawiedliwości energetycznej i ubóstwa energetycznego, ale także w polityce energetycznej na poziomie europejskim²⁶. Podczas gdy CEP promuje ich udział w REC jako kluczowy czynnik do przezwyciężenia ubóstwa energetycznego, ustawodawca europejski nie precyzuje, w jaki sposób osiągnąć ten cel. Wzmocnienie pozycji osób znajdujących się w trudnej sytuacji, to przekształcenie konsumentów w prosumentów co spowoduje ograniczenie ubóstwa energetycznego. Jednak obecna struktura istniejących projektów związanych z energią odnawialną, wskazuje na potrzebę ułatwienia wzmocnienia pozycji słabszych odbiorców, którzy obecnie nie są w wystarczającym stopniu reprezentowani w projektach związanych z energią odnawialną. Niewątpliwie konieczny jest udział organizacji konsumenckich, aby takie działania przyniosły efekty. Upodmiotowienie dla osób słabszych ekonomicznie obejmuje proces oddolny, w którym przekształcają się one z pasywnych lub reaktywnych podmiotów w pozytywne aktorów w ich własnym życiu, a tym samym na rynku energii. Upodmiotowienie odgrywa rolę wykraczającą poza indywidualny udział, ponieważ warunkuje spójność społeczną, a tym samym pokój i dobrobyt²⁷.

²³ European Union: European Commission, Delivering a New Deal for Energy Consumers, COM(2015) 339 Final, 2015, ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_EN_ACT_part1_v8.pdf (dostęp: 10.1.2022 r.).

²⁴ P. Heindl, R. Schüßler, A. Lösche, Ist die Energiewende sozial gerecht? Wirtschaftsdienst 2014, No. 94, s. 508–514.

²⁵ Energy Atlas, Energy Atlas 2018 – Facts and Figures about Renewables in Europe, Heinrich Böll Foundation, Friends of the Earth Europe, European Renewable Energies Federation, Green European Foundation: Berlin, Germany, Brussels, Belgium, Luxembourg 2018.

²⁶ S. Pye, A. Dobbins, Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector across the EU: Analysis of Policies and Measures, Policy Report 2, Insight, 2015, ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT_E_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report_FINAL.pdf (dostęp: 10.1.2022 r.).

²⁷ P. Freire, Education for Critical Consciousness, Bloomsbury Publishing PLC 2005.

Dzięki upodmiotowieniu osoby, które wcześniej były słabe, stają się zdolnymi jednostkami, które chcą i mogą przejąć własność i odpowiedzialność za własne wybory, decyzje i działania w społeczeństwie lub na rynkach. W ten sposób przyznaje się im podstawowe prawa społeczne, szacunek i godność. Zasoby materialne, informacje i wiedza są rozwijane i udostępniane. W rezultacie zwiększają się indywidualne możliwości i zmniejsza się podatność na zagrożenia.

W przeciwieństwie do tego uniwersalnego spojrzenia na wzmocnienie pozycji konsumenta jak na proces społeczny, wzmocnienie pozycji konsumenta na poziomie europejskim opiera się na hasle „konsument w centrum rynku energii”. Stanowi ono podejście do polityki energetycznej UE i podkreśla aktywną rolę jaką konsumenci powinni odgrywać na rynku energii. Wzmocnienie pozycji konsumenta i jego ochrona (wprowadzone po raz pierwszy wraz z drugim pakietem liberalizacji energii w 2003 r.) zajmują ważne miejsce w kształtowaniu polityki energetycznej UE. W przeciwieństwie do przedstawionej powyżej koncepcji upodmiotowienia jako procesu społecznego. Wiąże się to z dwoma elementami, tj. związanym z procesem dostępem do odpowiednich informacji oraz związanym z efektem szerszym wyborem opcji konsumpcyjnych. Ponieważ konsumenci są uprawnieni do otrzymywania większej ilości informacji dla większej liczby wyborów konsumpcyjnych, konkurencja między producentami na rynku wzrasta. To z kolei powinno zwiększyć efektywność rynku i zmaksymalizować dobrobyt odbiorcy końcowego²⁸. W ten sposób dostęp do istotnych informacji staje się podstawą do podejmowania przez odbiorców proaktywnych decyzji, np. o zmianie sprzedawcy.

Podejście to polegające na wzmocnieniu pozycji konsumenta przez umożliwienie i zachęcanie indywidualnych konsumentów do aktywności na rynku staje się problematyczne, gdy niektóre grupy, w tym odbiorcy wrażliwi, pozostają bierni niezależnie od istniejących zachęt. Potrzebne są dodatkowe środki ochrony, które powodują interwencje polityczne i socjalne na rynku, co może negatywnie wpływać na liberalizację rynku. W związku z tym wzmocnienie pozycji odbiorcy wrażliwego jest w niektórych przypadkach konieczne, a w innych nie. Przykładem są dopłaty do rachunków za energię, mające na celu ochronę wrażliwych gospodarstw domowych przed ubóstwem energetycznym, które stoją w sprzeczności z rynkowo zorientowanym podejściem konkurencji. RED II wspiera nową rolę konsumenta w „zorientowanym na konsumenta przejściu na czystą energię”. Rozszerzając istniejące zasady, które są wzmocnione (np. prawo do zmiany sprzedawcy w IEMD), RED II promuje wzmocnienie pozycji samokonsumentów energii odnawialnej do wytwarzania, zużycia, przechowywania i sprzedawania energii elektrycznej bez napotykania nieproporcjonalnych obciążeń. To z kolei stwarza społeczeństwom korzystają-

²⁸ *M. Ioannidou, Effective Paths for Consumer Empowerment and Protection in Retail Energy Markets, Journal of Consumer Policy 2018, No. 41, s. 135–157.*

cym z energii odnawialnej możliwości zwiększenia efektywności energetycznej na poziomie gospodarstw domowych i pomaga zwalczać ubóstwo energetyczne poprzez zmniejszenie zużycia i niższe taryfy za energię. Uprawienie konsumentów do stania się prosumentami jest wynikiem kompleksowych ram umożliwiających, obejmujących dostarczanie informacji, jak również ułatwiających procedur administracyjnych i regulacyjnych. Prosumpcja w połączeniu z ramami sprzyjającymi, które mogą obejmować np. uproszczone procedury administracyjne i regulacyjne, niższe opłaty i podatki zmniejsza koszty zużycia energii i zapewnia dodatkowe źródło dochodów dzięki sprzedaży nadwyżek produkcji do sieci. Ponieważ każda kWh niezużyta na własne potrzeby to jednak potencjalnie sprzedana, ma to również pozytywny wpływ na zachowania konsumentów i zwiększa efektywność energetyczną. Tak więc wytwarzanie energii elektrycznej na własne potrzeby poprzez zwiększenie efektywności energetycznej zmniejsza zużycie energii, obniża koszty energii, co z kolei zmniejsza wysokość płatności za energię, potencjalnie pozytywnie wpływając na dochody gospodarstw domowych. Prosumencka konsumpcja uruchamia również proces uczenia się i zwiększa wiedzę na temat OZE. Oprócz tego uczestnictwo w inicjatywach związanych z energią odnawialną może zapewnić dostęp do grup społecznych innych niż grupa podstawowa, takich np. spółdzielnia energetyczna lub klaster. Biorąc pod uwagę, że kontekst społeczno-kulturowy kształtuje między innymi nawyki, wartości i normy, które z kolei mają wpływ na indywidualne zachowania ma to szczególne znaczenie dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji w celu przezwyciężenia niekorzystnej sytuacji systemowej (np. wyższe stopy bezrobocia, niższy poziom wykształcenia) i izolacji społecznej, ale także wzmacnia wspomniany proces uczenia się. Prosumeryzm może przyczynić się do złagodzenia dwóch głównych wyzwań, przed którymi na co dzień stoją wrażliwi odbiorcy energii, tj. niskich i niepewnych dochodów oraz wysokich kosztów energii. Korzyści, jakie oferuje prosumpcja powinny być równo rozdzielone pomiędzy wszystkie grupy społeczne, co z kolei zwiększy akceptację społeczną i poparcie polityczne dla samej transformacji²⁹. Jak wspomniano, prosumpcja wymaga jednak spełnienia szeregu warunków wstępnych, w tym dostępu do finansowania, *know-how*, pewnej gotowości do podejmowania ryzyka³⁰. Wzmocnienie pozycji konsumenta ma na celu umożliwienie konsumentom korzystanie z pełni możliwości wyboru, tak aby mogli oni prowadzić życie zgodnie z własnymi preferencjami konsumpcyjnymi.

²⁹ K.E.H. Jenkins, Energy Justice, Energy Democracy, and Sustainability: Normative Approaches to the Consumer Ownership of Renewables, w: J. Lowitzsch (red.), Energy Transition, Springer International Publishing 2019.

³⁰ L. Horstink, J.M. Wittmayer, K. Ng, G.P. Luz, E. Marín-González, S. Gährs, I. Campos, L. Holstenkamp, S. Oxenaar, D. Brown, Collective Renewable Energy Prosumers and the Promises of the Energy Union: Taking Stock, *Energies* 2020, No. 13, s. 421.

W odniesieniu do prosumpcji, dostęp do kredytu jest generalnie wyzwaniem, ale jeszcze większym wyzwaniem jest dla osób z niewielkim doświadczeniem biznesowym i brakiem historii kredytowej, które są napiętnowane społecznie przez bezrobocie lub inne cechy podatności na zagrożenia. Przedsięwzięcia zbiorowe, takie jak spółdzielnie energetyczne lub klastry energii, zapewnią nie tylko kapitał finansowy, ale także kapitał społeczny i wiedzę specjalistyczną, doświadczenie w zakresie przedsiębiorczości, szkolenia i mentoring. Co więcej, wykazują korzyści płynące z efektywnego dostosowania różnych polityk społecznych, tj. możliwość kapitalizacji zasiłków dla bezrobotnych w formie kwoty ryczałtowej w celu ułatwienia przedsiębiorczości. W przypadku wrażliwości energetycznej kapitalizacja dotacji energetycznych ułatwiłaby prosumpcję energii, umożliwiając odbiorcom wrażliwym funkcjonowanie na rynku.

Obecnie wiele projektów i organizacji zajmujących się energetyką odnawialną pracuje już nad włączeniem słabszych grup społecznych w proces przemian energetycznych. Przykładami są *Energent* w Belgii³¹, *Enercoop* we Francji³² i *Energia Positivain* we Włoszech³³, jak również liczne projekty pracujące nad łagodzeniem ubóstwa energetycznego, takie jak projekt UE STEP³⁴ lub akcja kosztowa *Engager*³⁵. Ta ostatnia zrzesza związki zawodowe, organizacje zwalczające ubóstwo, organizacje społeczne, organizacje pozarządowe, organizacje pozarządowe i inne.

Dla indywidualnego uczestnictwa w energii społeczności lokalnej dostęp do informacji i wiedza o istniejących możliwościach uczestnictwa są z kolei głównymi czynnikami napędzającymi uczestnictwo³⁶.

Wnioski

Celem polityki rządowej powinno być ułatwienie udziału słabym ekonomicznie konsumentom, wybór i zastosowanie odpowiedniego modelu własności i zarządzania musi uwzględniać cechy charakterystyczne kontekstu słabych ekonomicznie odbiorców.

Punktem wyjścia zaangażowania odbiorców wrażliwych w transformację energetyczną powinno być zapewnienie bezpośrednich korzyści z uczestnictwa w systemie wspólnot energetycznych w celu zrównoważenia wymaganych początkowych inwestycji czasowych i pieniężnych dokonywanych przez odbiorców wrażliwych (niezbędnych do umożliwienia im uczestnictwa w systemie).

³¹ Zob. energent.be (dostęp: 11.1.2022 r.).

³² Zob. enercoop.fr (dostęp: 11.1.2022 r.).

³³ Zob. energia-positiva.it (dostęp: 11.1.2022 r.).

³⁴ Zob. stepenergy.eu/results (dostęp: 11.1.2022 r.).

³⁵ Zob. engager-energy.net (dostęp: 11.1.2022 r.).

³⁶ J. Radtke, *Bürgerenergie in Deutschland*, Springer Fachmedien 2016, s. 12.

Decyzja o uczestnictwie w takiej inicjatywie powinna przynieść natychmiastowe korzyści. Bezpośrednie dotacje dla odbiorców wrażliwych mogłyby być powiązane z członkostwem w regionalnych źródłach energii, co natychmiast zwiększyłoby dochody gospodarstw domowych, stanowiąc jednocześnie silną zachętę do uczestnictwa. Jednakże powinno być to powiązane z kwestiami finansowania oraz uczestnictwem w stosownych organizacjach regionalnych.

Konkludując, można uznać, że udział odbiorców znajdujących się w trudnej sytuacji w regionalnych spółdzielniach energetycznych i klastrach energii może w znacznym stopniu przyczynić się do złagodzenia ubóstwa energetycznego, kształtując w ten sposób społeczną i sprawiedliwą transformację energetyczną. Przy zapewnieniu „sprzyjających ram” (w tym takich elementów jak zwolnienia z podatków i opłat) w ten sposób oferować niższe ceny energii oraz dodatkowy dochód z dywidend swoim członkom znajdującym się w trudnej sytuacji. Prosumpcja jest dalej powiązana z efektywnością energetyczną a tym samym zmniejszaniem indywidualnego zużycia energii. W ten sposób można rozwiązać dwie główne przyczyny ubóstwa energetycznego, czyli wysokie koszty energii i niskie dochody. Uczestnictwo rozszerza indywidualny krąg społeczny i w ten sposób pomaga przezwyciężyć izolację społeczną, na którą cierpi wiele ubogich energetycznie gospodarstw domowych.

Co więcej, udział odbiorców wrażliwych ma szczególne znaczenie dla ogólnego sukcesu transformacji energetycznej, ponieważ zwłaszcza ta grupa była dotychczas niedostatecznie reprezentowana w projektach związanych z energią odnawialną, jeśli nie całkowicie wykluczona. Jako forma zbiorowego upodmiotowienia, odbiorcy wrażliwi stają się nie tylko aktywnymi uczestnikami rynku energii – co jest postulowane przez Komisję Europejską jako podstawa dla najbardziej efektywnych wyników rynkowych – ale są oni również upodmiotowieni, aby stać się samostanowiącymi, wnoszącymi wkład członkami społeczeństwa.

W związku z tym, w RED II ustawodawca europejski zobowiązuje państwa członkowskie do przedstawienia prawnie wiążących „ram umożliwiających” dla REC, aby wspierać i zachęcać do ich tworzenia. Związanym z tym postulatem jest ułatwienie uczestnictwa w regionalnych wspólnotach energetycznych odbiorcom wrażliwym. Jeżeli jednak te ramy prawne, po ich transpozycji do prawa krajowego, nie będą wystarczająco dostosowane do różnych sytuacji życiowych i zachowań wrażliwych odbiorców energii, cel integracji prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty. Co więcej, jeżeli integracyjne projekty dotyczące energii odnawialnej, takie jak regionalne wspólnoty energetyczne, nie korzystają z solidnych „ram umożliwiających”, które obejmują wszystkie warstwy społeczne, prawdopodobnie nie będą one w stanie spełnić swojej funkcji polegającej na zwiększeniu akceptacji dla energii odnawialnej, ponieważ sukces transformacji energetycznej zależy od udziału wszystkich grup społecznych.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl