

Bruksela, 4 maja 2026 r.
(OR. en)

8828/26

ENER 215
FISC 160
ECOFIN 563
COMPET 518
ENV 445
IND 303

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 30 kwietnia 2026 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2026) 850 final

Dotyczy: SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
w sprawie rynkowych cen dostaw energii elektrycznej, skutecznej konkurencji na rynku detalicznym oraz propagowania wynagradzania za elastyczność w umowach detalicznych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2026) 850 final.

Zał.: COM(2026) 850 final



Bruksela, dnia 30.4.2026 r.
COM(2026) 850 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
w sprawie rynkowych cen dostaw energii elektrycznej, skutecznej konkurencji na rynku
detalicznym oraz propagowania wynagradzania za elastyczność w umowach
detalicznych

WPROWADZENIE

W art. 5 ust. 10 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej¹ (zwanej dalej „dyrektywą (UE) 2019/944” lub „dyrektywą w sprawie energii elektrycznej”) zobowiązano Komisję do składania sprawozdań z wdrażania przepisów art. 5 dotyczących rynkowych cen dostaw i interwencji publicznych w zakresie ustalania cen za dostawy energii elektrycznej.

Zgodnie ze swoim zobowiązaniem do propagowania przystępności cenowej energii i umożliwienia elastycznego uczestnictwa w rynkach energii elektrycznej Komisja, jak zapowiedziano w Planie działania na rzecz przystępnej cenowo energii², dąży do promowania wynagrodzenia³ jako środka na rzecz zapewnienia bardziej przystępnej cenowo energii, w tym przez obniżenie kosztów dostaw energii elektrycznej.

Konkurencyjne rynki detaliczne i elastyczność po stronie popytu są ściśle powiązane z innymi aspektami Planu działania na rzecz przystępnej cenowo energii, w szczególności ze strategiami Komisji w zakresie elektryfikacji i cyfryzacji, które również mają być realizowane w sposób przyjazny dla konsumentów⁴.

W pierwszym rozdziale niniejszego sprawozdania skoncentrowano się na rynkowych cenach detalicznych, zgodnie z wymogami art. 5 dyrektywy (UE) 2019/944, które mają kluczowe znaczenie dla stworzenia skutecznej konkurencji między dostawcami i poprawy ofert rynkowych dla konsumentów. Wskazano w nim również praktyki mające na celu pomoc państwom członkowskim we wdrażaniu art. 5. Ceny rynkowe mają także istotne znaczenie dla oferowania elastycznych umów. W państwach członkowskich, w których nadal obowiązują interwencje cenowe, przejściem tym należy starannie zarządzać, tak aby chronić przystępność cenową energii, a jednocześnie zapewnić jasne sygnały cenowe stanowiące podstawę elastycznych umów detalicznych.

Elastyczność po stronie popytu⁵, którą można zapewnić różnymi środkami, odgrywa kluczową rolę w dostosowywaniu rynków do potrzeb konsumentów, zapewnianiu przystępności cenowej energii, oszczędności i efektywności systemu. Elastyczność przynosi korzyści zarówno bezpośrednio uczestniczącym konsumentom – dzięki niższym cenom i lepszemu zużyciu energii – jak i całemu systemowi – dzięki zmniejszaniu kosztów i zwiększaniu efektywności. Nadrzędną zasadą musi być jednak to, że elastyczność służy konsumentom, nie stanowiąc dla nich obciążenia, a oferty detaliczne i zachęty systemowe są zaprojektowane tak, aby zapewnić przejrzystość, sprawiedliwość i inkluzywność. Aby osiągnąć te korzyści w praktyce, elastyczność po stronie popytu należy aktywnie propagować wszędzie tam, gdzie przynosi ona wyraźne korzyści. Dotyczy to w szczególności odbiorców końcowych dysponujących

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (wersja przekształcona) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 158 z 14.6.2019, s. 125); państwa członkowskie były zobowiązane do zakończenia transpozycji do dnia 31 grudnia 2020 r. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj>.

² COM(2025) 79 final, „Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii: odblokowanie prawdziwego potencjału unii energetycznej w celu zapewnienia przystępnej cenowo, efektywnej i czystej energii dla wszystkich Europejczyków”.

³ W kontekście niniejszego dokumentu umowy detaliczne na dostawy energii elektrycznej odnoszą się głównie do umów zawartych między dostawcami energii a odbiorcami niemającymi bezpośredniego dostępu do rynków hurtowych, takimi jak gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa (np. małe i średnie przedsiębiorstwa oraz mikroprzedsiębiorstwa).

⁴ Jak zapowiedziano w Planie działania na rzecz przystępnej cenowo energii, Komisja przedstawi plan działania na rzecz elektryfikacji oraz strategiczny plan działania na rzecz cyfryzacji i sztucznej inteligencji w sektorze energetycznym.

⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 79 zmienionego rozporządzenia (UE) 2019/943 „elastyczność” oznacza zdolność systemu elektroenergetycznego do dostosowania się do zmienności modeli wytwarzania i zużycia oraz dostępności sieci w odpowiednich przedziałach czasowych rynku.

odpowiednimi zasobami i zmotywowanych do uczestnictwa w rynku detalicznym, a także całego systemu energetycznego.

Drugi rozdział niniejszego sprawozdania poświęcony jest zapewnieniu elastyczności poprzez umowy detaliczne⁶, w ramach których konsumenci mogą reagować na sygnały cenowe i zmieniać swoje zużycie energii elektrycznej. Celem zapewnienia takiej elastyczności jest zwiększenie zaangażowania konsumentów poprzez zachęcanie ich do dostosowywania zużycia energii do dynamiki podaży i popytu, z jednoczesnym zapewnieniem przystępności cenowej i ochroną konsumentów wrażliwych.

1. RYNKOWE CENY DOSTAW

Art. 5 ust. 1 dyrektywy (UE) 2019/944 stanowi, że wszystkim dostawcom przysługuje swoboda w ustalaniu ceny, po jakiej dostarczają energię elektryczną odbiorcom. Wraz z prawem odbiorców do wyboru własnego dostawcy jest to kluczowy element dyrektywy w sprawie energii elektrycznej zapewniający uczciwą konkurencję i otwarty dostęp dla wszystkich dostawców.

Art. 5 powinien umożliwić konsumentom pełne korzystanie ze zliberalizowanego wewnętrznego rynku energii elektrycznej, który zachęca zarówno do konkurencji cenowej, jak i pozacenowej między dostawcami energii elektrycznej, przyciąga nowe podmioty wchodzące na rynek, a ostatecznie zwiększa możliwości wyboru dostępne dla konsumentów oraz ich satysfakcję. Zliberalizowane rynki energii pomagają również zapewnić konsumentom możliwość pełnego korzystania ze zwiększonej elastyczności i lepszych inwestycji w energię ze źródeł odnawialnych, a zarazem przyczyniają się do stabilności sieci przez odpowiedź odbioru. Oprócz art. 5 dyrektywa w sprawie energii elektrycznej zawiera inne środki ułatwiające konkurencję i wybór konsumentom, takie jak narzędzia porównywania cen, dokładne rachunki, inteligentne liczniki i prawa do pozasądowego rozstrzygnięcia sporów.

W art. 5 zezwala się również państwom członkowskim na interwencję w zakresie ustalania cen – w celu ochrony odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym i wrażliwych odbiorców albo wszystkich gospodarstw domowych i mikroprzedsiębiorstw w ramach przejścia w kierunku w pełni skutecznej konkurencji, na podstawie rygorystycznych kryteriów. Interwencja w ustalanie cen (zwana również „cenami regulowanymi”) oznacza, że co najmniej jeden dostawca detaliczny ma ograniczoną możliwość swobodnego ustalania ceny, po której sprzedaje energię elektryczną na podstawie co najmniej jednej ze swoich umów⁷. Ceny regulowane mogą skutecznie stabilizować ceny energii dla konsumentów końcowych. Potencjalnie eliminują one jednak sygnał cenowy dla konsumentów, ograniczają zachęty do efektywności energetycznej i osłabiają konkurencję, ze szkodą dla konsumentów w perspektywie długoterminowej.

W niniejszym sprawozdaniu oceniono mechanizmy ustalania cen na rynkach detalicznych we wszystkich państwach członkowskich od czasu wejścia w życie dyrektywy w sprawie energii elektrycznej w lipcu 2019 r. Podstawę sprawozdania stanowią sprawozdania przedłożone przez państwa członkowskie zgodnie z art. 5 ust. 9⁸, a także analizy i dane ACER, dane Eurostatu oraz badania źródeł wtórnych.

⁶ Tego rodzaju odpowiedź odbioru jest zazwyczaj określana jako odpowiedź odbioru oparta na cenie (lub dorozumiana), ponieważ konsumenci reagują na zmiany detalicznych cen energii elektrycznej i przenoszą swoje zużycie na okresy, w których energia elektryczna jest tańsza.

⁷ Interwencje takie jak jednorazowe płatności na rzecz gospodarstw domowych, bony oraz obniżki VAT i akcyzy, które nie ograniczają zdolności dostawców do swobodnego ustalania cen, nie są objęte zakresem art. 5. Interwencje na rynku hurtowym nie są dopuszczalne na mocy dyrektywy w sprawie energii elektrycznej.

⁸ Z wdrożenia przez nie art. 5 na podstawie art. 5 ust. 9.

Pomimo kryzysu energetycznego w ostatnich latach (będącego konsekwencją pandemii COVID-19 i nieuzasadnionej inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r.) odnotowuje się wskaźniki poprawy warunków konkurencji w Unii, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których nie obowiązuje regulacja cen. Nadal istnieją jednak znaczne możliwości poprawy. Państwa członkowskie muszą opracować plany działania, w których określą ścieżkę przejścia na skuteczną konkurencję i które przyczynią się do zwiększenia elastyczności na rynkach detalicznych.

Ramka 1. Interwencje publiczne w zakresie ustalania cen podczas kryzysu energetycznego

W 2022 r. kryzys energetyczny spowodował znaczny wzrost cen detalicznych, które utrzymywały się na wysokim poziomie przez większą część 2023 r. i 2024 r.

W komunikacie w sprawie REPowerEU (COM(2022) 108 final) Komisja przedstawiła wytyczne dotyczące stosowania art. 5 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej podczas kryzysu⁹. Następnie – aby rozwiązać problem wysokich cen energii – przyjęto rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej, w którym tymczasowo rozszerzono możliwości interwencji państw członkowskich w ustalanie cen energii elektrycznej¹⁰.

W czasie kryzysu narzędzia interwencyjne stosowane przez państwa członkowskie obejmowały interwencje cenowe w zakresie cen detalicznych, obniżki VAT oraz kredyty i bony na energię elektryczną dla gospodarstw domowych. Ogólnie rzecz biorąc, kryzys spowodował, że w wielu państwach członkowskich odbiorcy przeszli na oferty regulowane, ograniczone do maksymalnego określonego poziomu lub w inny sposób chronione. Chociaż większość środków została zlikwidowana, niektóre z nich obowiązywały jeszcze w 2025 r.

W ramach przeglądu dyrektywy w sprawie energii elektrycznej wprowadzono art. 66a, który uprawnia Radę do ogłoszenia ogólnounijnego lub regionalnego kryzysu cenowego, a tym samym umożliwia państwu członkowskiemu tymczasowe ustalanie cen poniżej kosztów i rozszerzenie wsparcia na MŚP na ściśle określonych warunkach w celu ochrony konkurencji, efektywności energetycznej i zachęt do ograniczenia zapotrzebowania.

1.1 Obecny stan sprawozdawczości państw członkowskich w zakresie przepisów art. 5

Państwa członkowskie¹¹ zgłosiły wdrożenie art. 5 w następujący sposób Większość sprawozdań przesłano do dnia 31 marca 2025 r. i odzwierciedlają one sytuację na ten dzień:

- 14 państw zgłosiło, że nie wprowadziło interwencji cenowej: Austria, Czechy, Niemcy, Dania, Estonia, Grecja, Finlandia, Chorwacja, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Niderlandy, Szwecja i Słowenia;
- trzy państwa członkowskie zgłosiły interwencje wyłącznie w odniesieniu do gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym i wrażliwych gospodarstw domowych: Belgia, Włochy i Portugalia;

⁹ [REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie, COM\(2022\) 108 final.](#)

¹⁰ [Przeгляд wykonania niniejszego rozporządzenia przedstawiono w sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeglądu interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii zgodnie z rozporządzeniem Rady \(UE\) 2022/1854 – Urząd Publikacji UE.](#)

¹¹ W 2024 r. Komisja przedstawiła wzór ułatwiający spełnienie tego wymogu.

- sześć państw członkowskich zgłosiło interwencję cenową w odniesieniu do wszystkich gospodarstw domowych lub mikroprzedsiębiorstw w toku przejścia na w pełni konkurencyjne rynki: Bułgaria, Hiszpania, Francja, Węgry, Litwa i Słowacja;
- trzy państwa członkowskie zgłosiły interwencje w zakresie ustalania cen, które wygasają w 2025 r.: Polska (wrzesień 2025 r.), Portugalia (grudzień 2025 r.) i Rumunia (lipiec 2025 r.);
- dwa państwa członkowskie odnotowały odstępstwa od stosowania art. 5, w związku z czym sprawozdawczość nie była konieczna¹²: Cypr i Malta.

Na podstawie art. 5 ust. 8 państwa członkowskie mają obowiązek powiadomić Komisję o swoich decyzjach dotyczących regulacji cen detalicznych w ciągu miesiąca od ich przyjęcia. Obowiązek ten obejmuje również wszystkie istotne zmiany w bieżących systemach (np. rozszerzenie kręgu beneficjentów). Obowiązki te powinny być systematycznie wypełniane.

1.2 Interwencja cenowa na rzecz konsumentów wrażliwych i dotkniętych ubóstwem energetycznym

Art. 5 ust. 2 stanowi, że państwa członkowskie powinny priorytetowo traktować politykę społeczną lub interwencje nieoparte na cenach w celu ochrony odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym lub odbiorców wrażliwych. Środki takie mogłyby przyjąć formę określoną w zaleceniu Komisji (2023/2407) dotyczącym ubóstwa energetycznego¹³, które koncentruje się na rozwiązaniach strukturalnych tego problemu.

Niezależnie od tego art. 5 ust. 3 umożliwia państwom członkowskim wprowadzanie interwencji publicznych w zakresie ustalania cen. Interwencje takie muszą być realizowane w szerszych ramach interwencji na rzecz wspierania odbiorców wrażliwych i dotkniętych ubóstwem energetycznym w kontekście krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu¹⁴.

W art. 5 ust. 4 wymaga się, aby interwencje publiczne w ustalanie cen energii elektrycznej dla wrażliwych gospodarstw domowych służyły ogólnemu interesowi gospodarczemu, były przejrzyste i wolne od dyskryminacji, zapewniały dostawcom dostęp na równych warunkach, były ograniczone w czasie i proporcjonalne oraz nie pociągały za sobą dodatkowych kosztów dyskryminujących uczestników rynku.

Belgia, Włochy i Portugalia zgłosiły interwencje w zakresie ustalania cen (w drodze taryf socjalnych), które mają zastosowanie wyłącznie do wrażliwych i dotkniętych ubóstwem energetycznym gospodarstw domowych. Interwencje te wpisują się w szersze strategie zwalczania ubóstwa energetycznego przyjęte w tych państwach. Hiszpania wprowadziła również mechanizm „bono social”, który można postrzegać także jako interwencję na podstawie art. 5 ust. 3.

Podczas gdy w Belgii udział w rynku tej interwencji jest ograniczony do 9,9 % gospodarstw domowych¹⁵, we Włoszech interwencja cenowa na rzecz odbiorców wrażliwych, *esercenti maggior tutela per clienti vulnerabili*, obejmuje 35 % gospodarstw domowych, ponieważ

¹² Art. 66 ust. 4 (Cypr, trwające prace nad przedłużeniem odstępstwa) i art. 66 ust. 5 (Malta).

¹³ Zalecenie Komisji (UE) 2023/2407 z dnia 20 października 2023 r. dotyczące ubóstwa energetycznego, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:L_202302407.

¹⁴ W art. 5 ust. 5 dyrektywy odniesiono się do art. 3 ust. 3 lit. d) i art. 24 rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną, które zobowiązują państwa członkowskie do przedstawienia w swoich zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu polityk i środków służących zwalczaniu ubóstwa energetycznego, w tym środków z zakresu polityki społecznej i innych odpowiednich programów krajowych.

¹⁵ CEER/ACER, 2023. Dla porównania w 2023 r. ubóstwo energetyczne w Belgii wyniosło około 6 %.

warunki kwalifikowalności są szersze¹⁶. W Portugalii taryfa socjalna¹⁷ została określona jako środek polityki społecznej w portugalskiej długoterminowej strategii zwalczania ubóstwa energetycznego na lata 2023–2050 – *Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética* i w 2022 r. obejmowała 13 % konsumentów energii elektrycznej¹⁸.

Zachęca się państwa członkowskie do priorytetowego traktowania środków strukturalnych, takich jak renowacja energetyczna, w stosunku do środków na rzecz przystępności cenowej – takich jak wsparcie dochodu i programy opieki społecznej lub tymczasowa pomoc finansowa – dla gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym. Taryfy socjalne mogą być stosowane w ramach szerszego, dobrze ukierunkowanego podejścia do łagodzenia bezpośrednich trudności.

1.3 Interwencja cenowa na rzecz wszystkich gospodarstw domowych i mikroprzedsiębiorstw w okresie przejściowym w kierunku skutecznej konkurencji

W art. 5 ust. 6 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej umożliwiono państwom członkowskim tymczasowe regulowanie cen energii elektrycznej w okresie przechodzenia w kierunku w pełni skutecznej konkurencji. Pozwala to na podejmowanie interwencji przez ograniczony okres, w którym korzyści płynące z konkurencji nie zostałyby jeszcze w pełni osiągnięte.

Kryteria interwencji cenowych w kontekście przejścia w kierunku skutecznej konkurencji, jak określono w art. 5 ust. 7, są kumulatywne wobec kryteriów określonych w art. 5 ust. 4, a ich ogólnym celem jest stworzenie solidnych ram prawnych i gospodarczych zapobiegających zakłóceniom na rynku. Obejmują one m.in. ocenę postępów, niedyskryminacyjne traktowanie dostawców, ustalanie cen powyżej kosztów, informowanie beneficjentów o innych konkurencyjnych ofertach oraz zapobieganie subsydiowaniu skrośnemu między odbiorcami korzystającymi z cen rynkowych i regulowanych. Podczas gdy niektóre państwa z powodzeniem połączyły regulację cen ze stopniową liberalizacją rynku, inne dopiero rozpoczęły fazę przejściową. Dane rynkowe wskazują na znaczne różnice: na przykład z taryf regulowanych nadal korzysta 18 % gospodarstw domowych w Portugalii, 27,3 % na Litwie, 29 % w Hiszpanii, 57 % we Francji i 63 % w Polsce¹⁹. Państwa te zgłaszają, że dążą do realizacji wymogów określonych w art. 5 ust. 7 lit. a) przez wprowadzanie środków na rzecz zwiększenia konkurencji oraz monitorowanie postępów. Nie wszystkie z nich wyznaczyły jednak jasne terminy przeglądu swoich systemów.

Z kolei w kilku państwach członkowskich, np. na Węgrzech, Słowacji i w Bułgarii²⁰, z taryf regulowanych korzysta niemal 100 % odbiorców będących gospodarstwami domowymi. Środki obowiązujące w niektórych państwach członkowskich nadal obejmują małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Środki takie, chociaż dopuszczalne w czasie kryzysu na podstawie rozporządzenia 2022/1854, są niezgodne z dyrektywą w sprawie energii elektrycznej.

W art. 5 ust. 7 lit. a) wymaga się, aby interwencjom publicznym w zakresie ustalania cen towarzyszył „zestaw środków służących wprowadzeniu skutecznej konkurencji, a także

¹⁶ Konsumentami kwalifikującymi się do objęcia ochroną są osoby, które ukończyły 75. rok życia, osoby kwalifikujące się do otrzymania dodatku socjalnego ze względu na sytuację ekonomiczną lub stan zdrowia (w związku z potrzebą korzystania ze sprzętu medycznego zasilanego energią elektryczną), osoby z niepełnosprawnością, osoby zamieszkałe w lokalach tymczasowych po katastrofie lub na małej, niepołączonej wyspie.

¹⁷ Taryfa socjalna nie jest objęta zakresem art. 5 ust. 3, ponieważ: „konsumenty wrażliwi mogą wybrać swojego dostawcę, a rabat stosuje się do taryfy sieciowej”, w związku z czym dostawcy zachowują swobodę ustalania cen.

¹⁸ Direção-Geral de Energia e Geologia. *Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética (RCM 11/2024, 8.1.2024)*. 2024 r. <https://www.dgeg.gov.pt/media/rgicnggr/rcm-11-2024-08-01-2024-estrat%C3%A9gia-nacional-de-longo-prazo-para-o-combate-%C3%A0-pobreza-energ%C3%A9tica.pdf>.

¹⁹ Sprawozdanie ACER z monitorowania rynku z 2025 r.

²⁰ Zob. sprawozdanie ACER z monitorowania rynku z 2024 r., s. 23.

metody oceny postępów w odniesieniu do tych środków”. Aby wywiązać się z tego obowiązku, państwa członkowskie mogą opracować plan działania oparty na środkach, w odniesieniu do których należy przewidzieć określone cele pośrednie i metodykę oceny wraz ze wskaźnikami. Plan taki powinien określać środki służące ograniczeniu zakłóceń w mechanizmach ustalania cen, zwiększeniu przejrzystości sygnałów rynkowych i zapewnieniu uczciwej konkurencji między dostawcami – zgodnie z szerszymi kryteriami określonymi w art. 5 ust. 7.

Dzięki powiązaniu cen dostaw z dynamiką rynku państwa członkowskie mogą wspierać inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych, poprawiać stabilność sieci i zapewniać długoterminową przewidywalność kosztów dla konsumentów. Plan działania powinien również obejmować **konsultacje z zainteresowanymi stronami**, w tym z producentami energii, konsumentami i organami regulacyjnymi, aby rozwiać obawy dotyczące przystępności cenowej energii i zmienności rynku. Ustrukturyzowane podejście nie tylko przyspieszy integrację odnawialnych źródeł energii, lecz także zapewni państwom członkowskim odporność na wstrząsy zewnętrzne, takie jak zakłócenia geopolityczne lub nagłe zmiany zapotrzebowania na energię.

Kilka państw członkowskich z powodzeniem przeprowadziło przejście w kierunku wspierania skutecznej konkurencji na detalicznym rynku energii, a jednocześnie zapewniło ochronę interesów konsumentów. Na przykład Irlandia wdrożyła etapowe podejście do otwarcia rynku w latach 2000–2011, a równolegle przyspieszyła liberalizację rynku hurtowego. Litwa znajduje się obecnie na zaawansowanym etapie wprowadzania konkurencji na rynku detalicznym i wykazuje odporność pomimo kryzysu energetycznego. Na podstawie przekazanych informacji trzy inne państwa członkowskie ogłosiły stopniowe wycofywanie interwencji cenowych w zakresie ustalania cen detalicznych: Rumunia – od lipca 2025 r., Polska – od września 2025 r. i Portugalia – od grudnia 2025 r. Przykłady te pokazują, w jaki sposób stopniowe, ukierunkowane strategie mogą godzić dynamikę rynku z ochroną konsumentów.

W art. 5 ust. 4 lit. c) i d) oraz art. 5 ust. 7 lit. b) wymaga się, aby interwencje nie faworyzowały bezzasadnie ani nie stawiały w niekorzystnej sytuacji konkretnych beneficjentów ani dostawców. Wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne muszą mieć równy dostęp do odbiorców, a obciążenia finansowe związane z interwencjami muszą być sprawiedliwie rozłożone²¹. Przepisy te zapewniają równe warunki działania i zapobiegają fragmentacji rynku, co ma zasadnicze znaczenie na rynkach, na których funkcjonuje dominujący (historyczny) dostawca. Ceny regulowane nie powinny przynosić nienależnych korzyści konkretnym dostawcom przez przypisywanie cen regulowanych do marki dostawcy ani przez wykorzystanie ram cen regulowanych do promowania innych ofert rynkowych tego dostawcy.

Dzięki powiązaniu cen dostaw z warunkami rynkowymi państwa członkowskie mogą przekazywać konsumentom wyraźniejsze sygnały cenowe, a zarazem wspierać inwestycje w odnawialne źródła energii, wzmacniać sieć i poprawiać długoterminową przewidywalność kosztów dla gospodarstw domowych. Z tych względów, a zarazem jako ogólny cel dla państw członkowskich wdrażających interwencje cenowe, państwa członkowskie powinny opracować jasny, plan działania z określonymi ramami czasowymi służący przejściu na rynkowe ceny dostaw, zgodnie z zasadami zreformowanego modelu rynku UE i celami przejścia na czystą energię.

Komisja będzie prowadzić dalsze działania wyjaśniające w odniesieniu do zamiarów poszczególnych państw członkowskich dotyczących ustanowienia i wdrożenia tych planów

²¹ Zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie C-265/08 Federutility, ECLI:EU:C:2010:205, pkt 45–46.

działania. Komisja ocenia również przestrzeganie przepisów i zasad UE oraz zacieśnić współpracę z państwami członkowskimi w celu rozwiązania wszelkich nierozstrzygniętych kwestii.

Chociaż w dyrektywie 2019/944 nie przewidziano nowego terminu sprawozdawczego po 1 stycznia 2025 r., państwa członkowskie zostaną poproszone o regularne składanie sprawozdań na temat poziomu konkurencji na detalicznym rynku energii elektrycznej w ramach krajowego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu (NECPR). Sprawozdanie to może odzwierciedlać istniejące obowiązki sprawozdawcze wynikające z art. 4 ust. 9 dyrektywy w sprawie gazu (2024/1788), w którym wymaga się składania sprawozdania co dwa lata.

Stosowanie zasad określonych w art. 5 ust. 4

Państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem swobody uznania przy określaniu, co stanowi usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym i związane z nią obowiązki świadczenia usług publicznych. Państwa członkowskie w różny sposób interpretują kryteria „interesu ogólnego”, „konieczności” i „proporcjonalności” określone w art. 5 ust. 4 lit. a), co prowadzi do różnych wyników²². W wyroku w sprawie Federutility Trybunał Sprawiedliwości nakreślił zasadę proporcjonalności w kontekście interwencji publicznych w ustalanie cen gazu ziemnego w celu zapewnienia, aby interwencje publiczne pozostawały ukierunkowane, skuteczne i odpowiednio wyważone pod względem koncepcji i stosowania – w szczególności interwencja musi być ograniczona do czasu ściśle niezbędnego do osiągnięcia zamierzonego celu.

W art. 5 ust. 4 lit. d) wymaga się, aby wszystkie interwencje publiczne w zakresie ustalania cen były ograniczone w czasie i proporcjonalne w odniesieniu do ich beneficjentów. Wymóg ten należy interpretować w kontekście szerszych zasad proporcjonalności i realizacji interesu ogólnego. W szczególności interwencja musi być zgodna z celami określonymi na szczeblu krajowym, takimi jak zwalczanie ubóstwa energetycznego lub ułatwianie przejścia w kierunku skutecznej konkurencji. Ograniczenie czasowe umożliwia regularne przeglądy w celu sprawdzenia, czy wszystkie kryteria interwencji określone w art. 5 są nadal spełnione. W przypadku kontynuacji lub przedłużenia środków należy je ponownie zgłosić Komisji na podstawie nowej oceny konieczności.

1.4 Zakres konkurencji między państwami członkowskimi

Jednym z kluczowych celów dyrektywy w sprawie energii elektrycznej – a w szczególności jej art. 5 – jest zapewnienie skutecznej konkurencji na detalicznych rynkach energii elektrycznej. W swoich sprawozdaniach 18 państw członkowskich poinformowało, że uznaje skuteczną konkurencję na poziomie detalicznym za zapewnioną, natomiast pięć państw członkowskich²³ odpowiedziało, że tak nie jest.

Dwa powszechnie stosowane wskaźniki konkurencji to indeks Herfindahla-Hirschmanna (HHI) i częstotliwość zmian dostawców²⁴. HHI wykorzystuje udziały w rynku dostawców do pomiaru stopnia koncentracji rynku, przy czym niska koncentracja wiąże się z dużą liczbą dostawców, a tym samym z większą konkurencją, natomiast wysoka koncentracja – z mniej konkurencyjnymi warunkami. Od 2019 r. średni HHI w UE nieznacznie spadł, co wskazuje na

²² Autonomia ta jest wyraźnie zagwarantowana przez różne unijne instrumenty prawne i potwierdzona w orzecznictwie sądów i organów sądowych Unii. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej konsekwentnie uznaje bowiem, że prawo UE nie uniemożliwia państwom członkowskim uwzględniania celów właściwych dla ich polityki krajowej przy definiowaniu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

²³ Austria, Grecja, Hiszpania, Włochy i Polska.

²⁴ ACER dostarczyła dane dotyczące obu tych indeksów.

pewną poprawę warunków konkurencji. Sytuacja w Unii była zróżnicowana – w niektórych państwach członkowskich²⁵ konkurencja wzrosła, a w innych²⁶ – zmniejszyła się. Ogólnie rzecz biorąc, w państwach członkowskich, w których nie obowiązywała regulacja cen, konkurencja się poprawiła, natomiast w państwach członkowskich, w których niemal wszystkie gospodarstwa domowe były objęte cenami regulowanymi, odnotowano jej nieznaczne pogorszenie (wzrost HHI o 1,7 %). Kryzys energetyczny wywarł negatywny wpływ na konkurencję – w 12 państwach członkowskich dysponujących spójnymi rocznymi danymi dotyczącymi koncentracji na rynku prosta (nieważona) średnia wartość HHI wzrosła o 4,7 %²⁷. Wynika to częściowo z konsolidacji i wycofania się dostawców²⁸ (w wyniku kryzysu) w niektórych państwach członkowskich.

Wartość HHI dla sektora odbiorców innych niż gospodarstwa domowe jest zasadniczo niższa niż w przypadku sektora odbiorców będących gospodarstwami domowymi we wszystkich państwach członkowskich. Chociaż od 2019 r. odnotowano pewną poprawę warunków konkurencji w sektorze odbiorców innych niż gospodarstwa domowe, w niektórych państwach członkowskich warunki te pogorszyły się w 2022 r. i 2023 r.

Częstotliwość zmian dostawców różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich UE. Wyższe wartości świadczą o dobrze funkcjonującym rynku konkurencyjnym, a niższe wskazują na ograniczony wybór dla odbiorców lub niski poziom zaangażowania konsumentów. W niektórych państwach członkowskich odsetek ten przekracza niekiedy 20 %²⁹, a w innych utrzymuje się stale poniżej 5 %³⁰. Od czasu wprowadzenia dyrektywy w sprawie energii elektrycznej częstotliwość zmian dostawców zarówno w sektorze odbiorców będących gospodarstwami domowymi³¹, jak i w sektorze odbiorców innych niż gospodarstwa domowe³² wzrosła w większości państw członkowskich. Średni wskaźnik w UE w sektorze gospodarstw domowych wzrósł na początku kryzysu w 2022 r. (z 8,7 % do 9 %), po czym obniżył się w 2023 r. (do 7,15 %), prawdopodobnie wskutek wpływu kryzysu na dostawców oraz dynamiki wywołanej interwencjami publicznymi. Podobną tendencję odnotowano w sektorze odbiorców innych niż gospodarstwa domowe.

ACER³³ zauważyła, że wśród państw członkowskich, w których częstotliwość zmian dostawców wynosi mniej niż 10 %, prawie trzy czwarte (73 %) ma dominujących dostawców. ACER zauważa również, że interwencje cenowe mogą zniechęcać do zmian dostawców, ponieważ odsetek odbiorców będących gospodarstwami domowymi objętych interwencjami cenowymi jest stosunkowo niższy w państwach członkowskich, w których częstotliwość zmian dostawców przekracza 10 %. Państwa członkowskie różnią się również pod względem częstotliwości zmian dostawców w przypadku odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi. Ogólnie rzecz biorąc, odbiorcy niebędący gospodarstwami domowymi zmieniają dostawcę w szybszym tempie niż gospodarstwa domowe, przy czym średni wskaźnik w 2023 r. był dwukrotnie wyższy niż w przypadku gospodarstw domowych.

²⁵ Takich jak Dania, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa i Portugalia.

²⁶ Mianowicie w Estonii, Finlandii i Słowenii.

²⁷ Podany wzrost procentowy odnosi się do średniej zmiany HHI w latach 2022–2021 w następujących 12 państwach członkowskich: Danii, Estonii, Hiszpanii, Finlandii, Francji, Chorwacji, Irlandii, Włoszech, Litwie, Łotwie, Portugalii i Słowenii.

²⁸ Zob. tabela 10 w sprawozdaniu ACER z [monitorowania rynku z 2023 r. dotyczącym sprzedaży detalicznej energii i ochrony konsumentów](#). W tym okresie liczba dostawców opuszczających rynek była wyraźnie większa niż liczba podmiotów na niego wchodzących.

²⁹ Takich jak Hiszpania, Włochy i Polska.

³⁰ Austria, Bułgaria, Chorwacja, Litwa, Polska i Słowacja.

³¹ Wzrost w 17 z 23 państw członkowskich, dla których dostępne są dane.

³² Wzrost w 15 z 22 państw członkowskich, dla których dostępne są dane.

³³ Sprawozdanie ACER z monitorowania rynku z 2024 r. [ACER-CEER 2024 MMR Retail-1.pdf](#).

Podsumowując, wydaje się, że od czasu wprowadzenia dyrektywy w sprawie energii elektrycznej warunki konkurencji nieznacznie się poprawiły pomimo wpływu kryzysu związanego z cenami energii. Warunki różnią się jednak w poszczególnych państwach członkowskich. Wiele rynków pozostaje stosunkowo skoncentrowanych, a znaczna część respondentów (21,7 %) uważa, że na detalicznym rynku energii elektrycznej w ich państwie członkowskim nie ma skutecznej konkurencji.

W swoich sprawozdaniach państwa członkowskie przedstawiły aktualne informacje na temat trudności napotykanymi³⁴ w procesie poprawy warunków konkurencji, przy czym czterema najczęściej wskazywanymi barierami były:

- 1) niska częstotliwość zmian dostawców lub niski poziom zaangażowania konsumentów (11 państw członkowskich),
- 2) wpływ dominującego uczestnika rynku (10 państw członkowskich),
- 3) niewielki rozmiar rynku (dziewięć państw członkowskich) oraz
- 4) ograniczony dostęp do rynku hurtowego i inne praktyki antykonkurencyjne na rynku (pięć państw członkowskich).

Państwa członkowskie mają do dyspozycji środki typu „no-regret”, które mogą znacząco poprawić konkurencję, długoterminową odporność rynku i możliwości wyboru dostępne dla konsumentów. Środki te zwiększają przejrzystość, zapewniają dostawcom sprawiedliwy dostęp do rynku hurtowego i zwiększają elastyczność umów detalicznych. Opisano je w kolejnej sekcji.

Państwa członkowskie powinny priorytetowo traktować stosowanie obowiązującego prawodawstwa, aby zapewnić spójność na całym wewnętrznym rynku energii, a jednocześnie a jednocześnie powinny zachować swobodę wyboru formy i metody osiągnięcia wspólnego celu, co jest charakterystyczne dla dyrektyw. Zasadnicze znaczenie ma pełne wdrożenie przez państwa członkowskie dyrektywy w sprawie energii elektrycznej zmienionej dyrektywą (UE) 2024/1711 w sprawie struktury rynku energii elektrycznej (zwaną dalej „dyrektywą w sprawie struktury rynku energii elektrycznej”). Opóźniona lub niepełna transpozycja tych przepisów grozi osłabieniem ich skuteczności i przedłużeniem stanu braku bezpieczeństwa energetycznego. Komisja potwierdza swoją gotowość do wspierania i przyspieszenia prawidłowego wdrożenia stosownych przepisów UE.

1.4.1 Krajowe środki na rzecz poprawy konkurencji na rynku

W sprawozdaniach państw członkowskich wskazano środki ukierunkowane na poprawę konkurencji, które wprowadzono od czasu wejścia w życie dyrektywy w sprawie energii elektrycznej. Wprowadzone środki obejmują:

1. środki na rzecz zapewnienia uczciwego i przejrzystego dostępu do rynku hurtowego (16 państw członkowskich),
2. wprowadzenie narzędzi porównywania ofert³⁵ (14 państw członkowskich),
3. uproszczenie procedur ułatwiających wejście na rynek nowym dostawcom (12 państw członkowskich),
4. kampanie reklamowe i informacyjne skierowane do konsumentów (dziewięć państw członkowskich),

³⁴ Tylko trzy państwa członkowskie (Szwecja, Słowenia i Łotwa) zgłosiły brak możliwych do zidentyfikowania barier dla konkurencji.

³⁵ Środek ten jest obowiązkowy na mocy art. 14 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej.

5. wprowadzenie szczególnych obowiązków dla dominujących dostawców (osiem państw członkowskich),
6. wprowadzenie usprawnień legislacyjnych i regulacyjnych (osiem państw członkowskich).

Pozycja dominująca niektórych uczestników rynku, zarówno w zakresie wytwarzania, jak i dostaw, nadal utrudnia skuteczną konkurencję na detalicznych rynkach energii elektrycznej. Zapewnienie dostawcom sprawiedliwego i równego dostępu do rynku hurtowego – w tym przez umowy zakupu energii elektrycznej i kontrakty różnicowe wprowadzone w ramach reformy rynku energii elektrycznej³⁶ – ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku, zwłaszcza w państwach członkowskich o znacznej koncentracji na rynku.

Aby usprawnić wdrażanie art. 5, państwa członkowskie powinny przedsięwziąć środki służące równoważeniu rynku przez zagwarantowanie wszystkim dostawcom sprawiedliwego i równego dostępu do rynku hurtowego oraz zapewnienie pełnej przejrzystości.

Do wzmocnienia konkurencji niezbędne jest również uwzględnienie elastyczności niezwiązanej z paliwami kopalnymi we wszystkich umowach na detalicznym rynku energii, w tym w umowach na rynkach regulowanych. Biorąc pod uwagę ograniczenia sieciowe i potrzebę zapewnienia przystępności cenowej energii, elastyczne umowy na dostawy stały się kluczowym rozwiązaniem.

Wdrożenie inteligentnych liczników ma zasadnicze znaczenie dla umożliwienia zawierania bardziej elastycznych umów na dostawy. Elastyczność jest obecnie elementem wielu ofert detalicznych – od dynamicznego ustalania cen i cen uzależnionych od pory dnia po modele hybrydowe łączące stabilność i zdolność reagowania – co daje konsumentom nowe możliwości obniżenia rachunków i wspierania stabilności sieci.

Francja i Hiszpania pokazują, że elastyczność może również funkcjonować w oparciu o taryfy regulowane za pośrednictwem mechanizmów takich jak taryfy dzień-noc i struktury powiązane z cenami hurtowymi.

Państwa członkowskie powinny przyspieszyć wdrażanie inteligentnych liczników przez jednoczesne wdrożenie jasnych strategii zaangażowania konsumentów, aby zmaksymalizować uczestnictwo w elastycznych ofertach. Powinny one zachęcać wszystkich dostawców, w tym dostawców regulowanych, do włączania, tam gdzie jest to wykonalne, elementów elastyczności, takich jak ceny uzależnione od pory dnia lub hybrydowe ustalanie cen, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony konsumentów.

Jeżeli chodzi o połączenie elastyczności z regulacją cen, ramy zapisane w art. 66a dyrektywy w sprawie struktury rynku energii elektrycznej zapewniają, aby gospodarstwa domowe i MŚP zachowywały zachęty do ograniczania zużycia nawet w warunkach cen regulowanych. Kilka państw członkowskich z powodzeniem zastosowało tę zasadę podczas kryzysu energetycznego, a kryteria określone w art. 66a mogłyby być również stosowane przez państwa członkowskie poza okresami kryzysowymi, aby chronić konsumentów i zachować sygnały cenowe.

³⁶ Rozporządzeniem (UE) 2024/1747 zmieniono rozporządzenia (UE) 2019/942 i (UE) 2019/943 w odniesieniu do poprawy struktury unijnego rynku energii elektrycznej.

2. ROLA ELASTYCZNOŚCI PO STRONIE POPYTU W TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ

2.1 Elastyczność jako główny czynnik umożliwiający stworzenie zdekarbonizowanego systemu elektroenergetycznego skoncentrowanego na konsumencie

Elastyczność po stronie popytu może wspierać wydajny i konkurencyjny detaliczny rynek energii elektrycznej i przynosić korzyści zarówno bezpośrednio konsumentom, jak i całemu systemowi. Uruchomienie elastyczności na poziomie detalicznym ułatwi integrację wytwarzania energii ze zmiennych źródeł odnawialnych i umożliwi konsumentom lepsze zarządzanie własną energią. Osiągnięcie tej elastyczności wymaga skutecznych ram regulacyjnych chroniących konsumentów, sprzyjających równemu dostępowi i zapewniających przystępność cenową energii. Infrastruktura inteligentnego opomiarowania odegra w tej zmianie kluczową rolę.

Ogólnie rzecz biorąc, konsumenci pragnący aktywnie uczestniczyć w rynku i oferować swoją elastyczność powinni mieć taką możliwość. Wymaga to jasnych ram prawnych oraz innowacyjnych rozwiązań i produktów umożliwiających konsumentom korzystanie z szerokiego wyboru ofert, uczciwych cen i odpowiedniego wynagrodzenia. Ponadto konsumenci powinni mieć dostęp do informacji i narzędzi za pośrednictwem inteligentnych systemów opomiarowania³⁷ i skutecznych rozwiązań w zakresie dostępu do danych, które umożliwiają im podejmowanie świadomych decyzji.

Równie ważne jest zapewnienie odbiorcom końcowym uczestniczącym w elastyczności odpowiedniej ochrony przez solidne zabezpieczenia dotyczące warunków umownych, przejrzystości oraz informacji o produktach i cenach, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony danych. Dostawcy oferujący elastyczne umowy detaliczne, a zwłaszcza umowy z ceną dynamiczną, powinni odpowiednio informować konsumentów o ryzyku i korzyściach związanych z tymi ofertami.

Ponadto należy aktywnie kształtować świadomość konsumentów; ukierunkowane kampanie komunikacyjne i inicjatywy mogą pomóc w ukazaniu potencjalnych korzyści i zagrożeń związanych z uczestnictwem w elastyczności, wspierać świadome zaangażowanie i zachęcać większą liczbę konsumentów do wniesienia wkładu.

2.2 Programy odpowiedzi odbioru

W art. 2 pkt 20 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej zdefiniowano „odpowiedź odbioru” jako zmiany w obciążeniu elektrycznym przez odbiorców końcowych w stosunku do wzorca ich zwykłego lub bieżącego zużycia energii elektrycznej w odpowiedzi na sygnały rynkowe, w tym w odpowiedzi na zmienne w czasie ceny energii elektrycznej lub premie, lub w następstwie przyjęcia oferty odbiorcy końcowego, złożonej indywidualnie lub w ramach agregacji, dotyczącej sprzedaży zmniejszenia lub zwiększenia zapotrzebowania po cenie obowiązującej na rynku zorganizowanym.

Programy w zakresie odpowiedzi odbioru dzielą się zazwyczaj na oparte na cenach (lub „dorozumiane”) i oparte na zachętach (lub „wyraźne”). W odpowiedzi odbioru opartej na zachętach konsumenci, często za pośrednictwem osoby trzeciej, zobowiązują się z góry do redukcji lub przesunięcia zużycia energii elektrycznej w zamian za bezpośrednią rekompensatę finansową. W praktyce tego rodzaju elastyczność stosuje się głównie na rynkach bilansujących, w usługach pomocniczych oraz, w stosownych przypadkach, w mechanizmach zdolności

³⁷ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 23 dyrektywy (UE) 2019/944 „inteligentny system opomiarowania» oznacza system elektroniczny, za pomocą którego można mierzyć ilość energii elektrycznej wprowadzonej do sieci lub zużycie energii elektrycznej, uzyskując więcej informacji niż w przypadku konwencjonalnego licznika, a także przesyłać i otrzymywać dane na potrzeby informowania, monitorowania i kontroli, przy wykorzystaniu łączności elektronicznej”.

wytwórczych. Agregatorzy odgrywają kluczową rolę w łączeniu mniejszych zasobów elastyczności pochodzących od gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i małych odbiorców przemysłowych i z zasobów magazynowych, w wolumeny wystarczająco duże, aby w znaczący sposób uczestniczyć w rynkach energii elektrycznej i świadczyć usługi na rzecz systemu.

Zapewnienie agregatorom, w tym niezależnym agregatorom, dostępu do rynków na przejrzystych i niedyskryminacyjnych warunkach oraz umożliwienie konsumentom łatwego korzystania z ich usług ma zasadnicze znaczenie dla uwolnienia potencjału odpowiedzi odbioru opartej na zachętach.

Elastyczne umowy detaliczne wpisują się w odpowiedź odbioru opartą na cenach. W takim przypadku konsumenci reagują na ceny energii elektrycznej zmienne w czasie – takie jak taryfy uzależnione od pory dnia, dynamiczne ustalanie cen lub ustalanie krytycznych cen szczytowych – i odpowiednio dostosowują swoje zużycie, bez zaciągania odrębnego, wyraźnego zobowiązania do dostarczenia określonej redukcji obciążenia.

2.3 Ramy prawne

W pakiecie „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” wprowadzono ramy elastyczności popytu, zawierające definicje kluczowych ról i obowiązków uczestników rynku oraz zasady regulujące elastyczną sprzedaż detaliczną energii elektrycznej. Dyrektywa (UE) 2019/944, zmieniona dyrektywą w sprawie struktury rynku energii elektrycznej³⁸, i rozporządzenie (UE) 2019/943³⁹ w sprawie energii elektrycznej (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie energii elektrycznej”), zmienione rozporządzeniem (UE) 2024/1747⁴⁰, tworzą łącznie ramy prawne dla elastycznych ofert detalicznych i zawierają przepisy umożliwiające konsumentom zawieranie odrębnych umów na elastyczne obciążenia, obejmujące np. ładowanie pojazdów elektrycznych i pompy ciepła, niezależnie od podstawowego zużycia w gospodarstwie domowym.

Odpowiedź odbioru jest najskuteczniejsza wówczas, gdy konsumenci mają dostęp do rynkowych cen detalicznych, zgodnie z wymogami art. 5 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej. W państwach członkowskich, w których nadal obowiązują interwencje cenowe, odejściem od tych cen należy starannie zarządzać, tak aby chronić przystępność cenową energii, a jednocześnie zapewnić jasne sygnały cenowe stanowiące podstawę elastycznych umów na dostawy energii elektrycznej.

Art. 11 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej uzupełnia podstawowe przepisy dotyczące swobody wyboru dostawcy i rynkowych cen dostaw – nakłada wymóg, aby na rynku dostępna była co najmniej jedna umowa z ceną dynamiczną energii elektrycznej dla odbiorców końcowych, którzy mają zainstalowany inteligentny licznik. Aby zapewnić przejrzystość i zaufanie oraz ułatwić podejmowanie świadomych decyzji, dostawcy są zobowiązani do jasnego opisanie możliwych korzyści i zagrożeń przed zawarciem umowy przez odbiorcę.

Przepisy te zostały wzmocnione przez art. 13 dotyczący umów w zakresie agregacji oraz art. 15 i 17, w których określono system dotyczący odbiorców aktywnych i odpowiedzi odbioru z

³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1711 z dnia 13 czerwca 2024 r. zmieniająca dyrektywy (UE) 2018/2001 i (UE) 2019/944 w odniesieniu do poprawy struktury unijnego rynku energii elektrycznej (Dz.U. L, 2024/1711, 26.6.2024), ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1711/oj>.

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (przekształcenie) (Dz.U. L, 2019/158, 14.6.2019, s. 54), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/943/oj>.

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1747 z dnia 13 czerwca 2024 r. zmieniające rozporządzenia (UE) 2019/942 i (UE) 2019/943 w odniesieniu do poprawy struktury unijnego rynku energii elektrycznej (Dz.U. L, 2024/1747, 26.6.2024), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1747/oj>.

wykorzystaniem agregacji. Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia konsumentom i agregatorom niedyskryminacyjnego dostępu do wszystkich rynków energii elektrycznej przez ustanowienie odpowiednich mechanizmów rynkowych umożliwiających uczestnictwo elastyczności we wszystkich rynkach i jej właściwą wycenę.

Należy się spodziewać, że przepisy, które zostaną niedługo przyjęte – takie jak kodeks sieci dotyczący odpowiedzi odbioru⁴¹, który ustanowi wspólne ramy unijne dla uruchamiania i wynagradzania elastyczności na rynkach, oraz akt wykonawczy w sprawie interoperacyjności danych na potrzeby odpowiedzi odbioru⁴², który ułatwi dostęp do stosownych danych – uzupełnią istniejące ramy i przyczynią się do szerszego stosowania odpowiedzi odbioru. Ponadto kodeks postępowania w zakresie inteligentnych urządzeń⁴³ pomoże zapewnić, aby urządzenia podłączone do internetu w inteligentnych domach mogły sprawnie reagować na elastyczne umowy na dostawy, a tym samym wzmacniać zarówno uczestnictwo konsumentów, jak i efektywność systemu.

2.4 Inteligentne opomiarowanie jako podstawowy czynnik umożliwiający elastyczność

Inteligentne liczniki są niezbędnym warunkiem uczestnictwa konsumentów w elastycznym zużyciu energii, umożliwiającym rozliczanie w czasie, zapewniającym wgląd w czasie rzeczywistym i wspierającym automatyzację. Zapewniają one również lepszy i bezpieczny dostęp do danych pomiarowych i danych dotyczących zużycia oraz pomagają odbiorcom końcowym otrzymywać przejrzyste szacunki kosztów i spersonalizowane oferty. Umożliwiają im to podejmowanie świadomych decyzji. W państwach członkowskich, w których wdrożenie inteligentnych liczników jest bardziej zaawansowane, konsumenci już korzystają z produktów powiązanych z cenami na rynku hurtowym, które zachęcają do reagowania po stronie popytu i przyczyniają się do obniżenia kosztów systemowych.

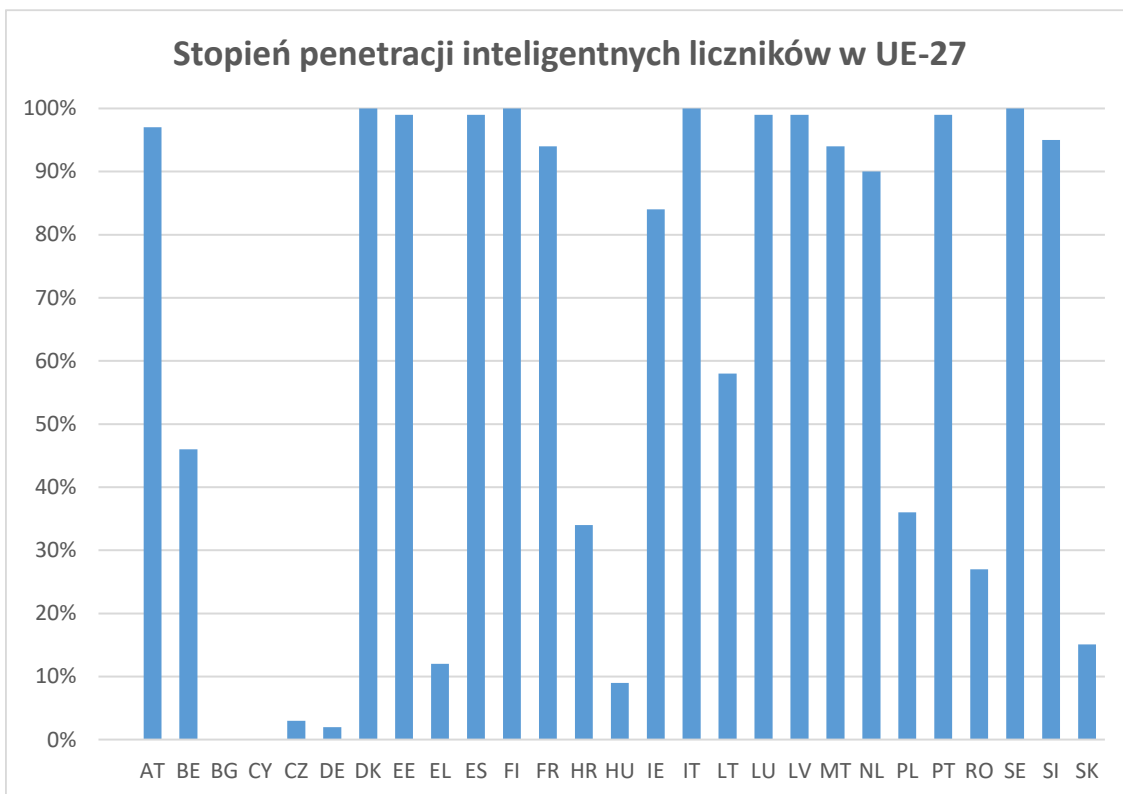
Mimo znacznych postępów pod względem wdrożenia inteligentnych systemów opomiarowania w całej UE sytuacja pozostaje zróżnicowana. Według danych opracowanych przez ACER–CEER⁴⁴ wskaźnik penetracji inteligentnego opomiarowania energii elektrycznej w UE-27 wyniósł na koniec 2024 r. około 60 %. Piętnaście państw członkowskich osiągnęło poziom penetracji powyżej 80 %, z czego w dziesięciu państwach członkowskich poziom wdrożenia wynosi niemal 100 %. W dwunastu państwach członkowskich wartość ta utrzymuje się na poziomie poniżej 80 %, z czego w siedmiu odnotowano opóźnienia – z powodu opóźnień we wdrażaniu albo dlatego, że nie podjęły jeszcze decyzji o przeprowadzeniu wdrożenia na dużą skalę. Poniższy wykres przedstawia stopień penetracji inteligentnych liczników w UE.

⁴¹ Podstawą prawną tego kodeksu sieci jest art. 59 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) 2019/943.

⁴² Podstawą prawną tego aktu wykonawczego jest art. 24 ust. 2 dyrektywy (UE) 2019/944.

⁴³ Strona internetowa KE–JRC poświęcona kodeksowi postępowania w zakresie inteligentnych urządzeń energetycznych, dostęp 25 września 2025 r.; adres URL: <https://ses.jrc.ec.europa.eu/development-of-policy-proposals-for-energy-smart-appliances>.

⁴⁴ ACER–CEER, sprawozdanie z monitorowania rynku z 2024 r. dotyczące sprzedaży detalicznej energii (wrzesień 2024 r.) i dane z monitorowania pozyskane z kart krajowych ACER dotyczących rynku energii elektrycznej w 2024 r. (lipiec 2025 r.).



Rys. 1: Wdrożenie inteligentnych systemów opomiarowania w UE (na podstawie danych ze sprawozdania ACER–CEER z monitorowania rynku z 2024 r. i kart krajowych ACER (lipiec 2025 r.))

Inteligentne systemy opomiarowania muszą obejmować funkcje określone w art. 20 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej. Funkcje, takie jak dostarczanie zatwierdzonych danych pomiarowych oraz udostępnianie danych w czasie zbliżonym do rzeczywistego, odzwierciedlające okres rozliczania niezbilansowania na rynku krajowym, mają kluczowe znaczenie dla wprowadzenia usług energetycznych nagradzających elastyczne wzorce zużycia.

Konsumenci potrzebują ponadto odpowiednich porad i informacji przed zainstalowaniem inteligentnych liczników lub w momencie ich instalacji. Ma to zasadnicze znaczenie dla budowania zaufania konsumentów i umożliwienia im dokonywania świadomych wyborów. Takie porady i informacje powinny mieć na celu nie tylko szerzenie wiedzy na temat możliwości dostępnych dla konsumentów, lecz także budowanie rozumienia tego, w jaki sposób urządzenia oparte na elastyczności (takie jak pompy ciepła, ładowarki do pojazdów elektrycznych lub urządzenia dla inteligentnych domów) mogą współdziałać z inteligentnymi licznikami. Przyczyni się to do przyspieszenia efektywnego wykorzystania elastyczności na rynkach detalicznych przez wspieranie praktycznej integracji urządzeń opartych na elastyczności i infrastruktury inteligentnego opomiarowania.

Interoperacyjny dostęp do danych pomiarowych i danych dotyczących zużycia jest również istotny dla pełnego wykorzystania potencjału inteligentnych liczników i ułatwienia świadczenia usług elastyczności. Komisja przygotowuje grunt pod bardziej szczegółowe przepisy techniczne dotyczące interoperacyjności danych na potrzeby odpowiedzi odbioru. Zapewnienie dostępu do danych pomiarowych ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla wspierania usług odpowiedzi odbioru, lecz także dla wspierania innowacyjnych ofert detalicznych i umożliwienia konsumentom aktywnego zarządzania zużyciem i potencjałem elastyczności.

W tym względzie wyróżniają się trzy priorytety:

- **szybkie wdrożenie:** zapewnienie terminowego wdrożenia inteligentnych liczników wyposażonych w funkcje umożliwiające stosowanie cen dynamicznych, otrzymywanie informacji zwrotnych w czasie zbliżonym do rzeczywistego oraz interoperacyjność na potrzeby bezpiecznego i bezproblemowego dostępu do danych;
- **interoperacyjny dostęp do danych:** unijne wymogi dotyczące dostępu do danych, w tym rozporządzenie (UE) 2023/1162^{45,46}, zapewniają zarówno dostawcom usług, jak i konsumentom możliwość łatwego i skutecznego korzystania z danych pomiarowych i danych dotyczących zużycia w usługach elastyczności;
- **zaangażowanie konsumentów:** aby wdrożenie inteligentnych liczników było w pełni skuteczne, powinny mu towarzyszyć jasna komunikacja, wyświetlacze zainstalowane w domach i narzędzia cyfrowe umożliwiające konsumentom przeglądanie danych dotyczących zużycia i kosztów energii, ich rozumienie i podejmowanie na ich podstawie działań.

2.5 Promowanie elastycznych umów detalicznych dostosowanych do potrzeb

Elastyczne umowy detaliczne umożliwiają konsumentom interakcję z rynkiem za pomocą sygnałów cenowych, zarządzanie zużyciem energii elektrycznej i obniżanie rachunków, a jednocześnie pozwalają na lepsze zarządzanie w okresach szczytowego zapotrzebowania. Wspierają również efektywność systemu i integrację wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych przez zachęcanie do zużycia w okresach nadwyżki taniej i niskoemisyjnej energii elektrycznej.

Istnieją różne rodzaje elastycznych umów na dostawę energii elektrycznej, odpowiednie dla różnych profili konsumentów:

- umowy z ceną dynamiczną⁴⁷, oparte na cenach na rynku hurtowym, zapewniają konsumentom sygnały cenowe zachęcające do dostosowywania zużycia energii w czasie rzeczywistym. Są one szczególnie przydatne dla konsumentów dysponujących elastycznymi aktywami, takimi jak pojazdy elektryczne i pompy ciepła, które mogą z łatwością przesunąć zapotrzebowanie i znacznie obniżyć rachunki za energię;
- produkty obejmujące dostawę energii z cenami uzależnionymi od pory dnia, które dzielą dobę na ograniczoną liczbę przedziałów cenowych (np. strefy dzienna/nocna lub szczytowa/pozaszczytowa). Są one mniej skomplikowane i bardziej przewidywalne, a tym samym dostępne dla użytkowników końcowych o stałej zdolności do przesuwania obciążenia;
- umowy hybrydowe, łączące zazwyczaj stały i elastyczny element cenowy, przeznaczone dla konsumentów, którzy chcą mieć bardziej przewidywalne koszty energii. Pozwalają konsumentom czerpać korzyści z elastyczności i jednocześnie unikać pełnego narażenia na zmienność cen;

⁴⁵ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/1162 z dnia 6 czerwca 2023 r. w sprawie wymogów interoperacyjności oraz niedyskryminacyjnych i przejrzystych procedur dostępu do danych pomiarowych i danych dotyczących zużycia, Dz.U. L 154 z 15.6.2023, s. 10, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1162/oj.

⁴⁶ Rozporządzenie (UE) 2023/1162 zapewnia przejrzyste ramy umożliwiające odbiorcom końcowym i uprawnionym stronom dostęp, w terminowy, prosty i bezpieczny sposób, do zatwierdzonych historycznych i niezatwierdzonych danych pomiarowych i danych dotyczących zużycia w czasie zbliżonym do rzeczywistego. W rozporządzeniu ustanowiono przepisy ułatwiające interoperacyjność dostępu do danych i ich wymiany między uczestnikami rynku, a jednocześnie wspierające usługi energetyczne i konkurencję na rynku detalicznym.

⁴⁷ Dynamiczne ustalanie cen jest często nazywane ustalaniem cen w czasie rzeczywistym; zob. na przykład Florence School of Regulation, „Dynamic Retail Electricity Tariffs: Choices and Barriers” [Dynamiczne taryfy energii elektrycznej dla odbiorców detalicznych: wybory i bariery], 2020.

- ustalanie krytycznych cen szczytowych, w ramach którego ceny energii elektrycznej są znacznie podwyższane w okresach nadmiernego zapotrzebowania lub napiętej podaży (np. gdy udział energii ze źródeł odnawialnych jest niski).

Rozwiązania te łącznie zapewniają konsumentom szeroki wybór dostosowany do ich możliwości i gotowości do korzystania z elastyczności.

Umowy z cenami dynamicznymi energii elektrycznej: umowy z ceną dynamiczną bezpośrednio łączą ceny detaliczne z cenami na rynku hurtowym, zazwyczaj na rynku dnia następnego lub dnia bieżącego. Mogą zapewnić znaczne oszczędności kosztów energii konsumentom dysponującym elastycznymi aktywami i gotowym do zarządzania ryzykiem cenowym, takim jak właściciele pojazdów elektrycznych lub gospodarstwa domowe wyposażone w inteligentne systemy ogrzewania, ponieważ pozwalają konsumentom korzystać z niższych cen w okresach wysokiej produkcji energii ze źródeł odnawialnych, przy jednoczesnym narażeniu na wyższe ceny w okresach, gdy podaż energii w systemie jest ograniczona⁴⁸.

Według danych ACER–CEER⁴⁹ umowy z ceną dynamiczną są dostępne dla gospodarstw domowych w 16 państwach członkowskich, jednak tylko w nielicznych państwach odnotowano znaczące zainteresowanie takimi umowami⁵⁰. Kilka państw członkowskich o bardzo niskim stopniu penetracji inteligentnych liczników w ogóle nie oferuje umów z ceną dynamiczną, z nielicznymi wyjątkami. Brak infrastruktury wspomagającej na tych rynkach stanowi przyczynę niedostępności elastycznych ofert detalicznych, co podkreśla znaczenie przyspieszenia wdrażania inteligentnych systemów opomiarowania w celu uwolnienia elastyczności po stronie popytu.

Ramy prawne i główne zasady dotyczące umów z cenami dynamicznymi energii elektrycznej: W dyrektywie w sprawie energii elektrycznej zdefiniowano „umowę z ceną dynamiczną energii elektrycznej” jako umowę na dostawy odzwierciedlającą ceny na rynkach transakcji natychmiastowych w odstępach co najmniej równych częstotliwości rozliczeń na rynku⁵¹. Wszyscy konsumenci posiadający inteligentny licznik mają prawo zawarcia umowy z ceną dynamiczną energii elektrycznej z co najmniej jednym dostawcą, a obowiązek jej oferowania spoczywa na wszystkich dostawcach, którzy mają ponad 200 000 odbiorców w danym kraju. Umowy z ceną dynamiczną powinny zapewniać konsumentom dokładne odzwierciedlenie wahań cen rynkowych i umożliwiać im odpowiednią reakcję. Ogólnym celem jest, aby odbiorcy końcowi korzystający z umów z ceną dynamiczną dostosowywali swoje wzorce zużycia w sposób elastyczny, przyczyniając się do ograniczania skoków cen hurtowych.

W art. 11 ust. 1a dyrektywy w sprawie energii elektrycznej wymaga się, aby przed zawarciem lub przedłużeniem wszelkich umów, w tym umów z ceną dynamiczną, odbiorcy otrzymali informacje o łącznej cenie i jej składnikach, a także o tym, czy cena jest stała, zmienna czy dynamiczna. Chociaż w przypadku umowy z ceną dynamiczną dostawcy nie mogą z

⁴⁸ Na podstawie danych ze sprawozdania ACER z monitorowania rynku z 2025 r. (*Rewarding Flexibility: How retail contract choice can help unlock consumer flexibility* [Wynagradzanie elastyczności: w jaki sposób wybór umowy detalicznej może pomóc uwolnić elastyczność konsumentów]) i własnych obliczeń Komisji konsumenci energii elektrycznej mogliby osiągnąć oszczędności sięgające nawet 40 %, jeśli przeszliby na umowę z ceną dynamiczną i aktywnie zarządzali swoim zużyciem.

⁴⁹ ACER–CEER, sprawozdanie z monitorowania rynku z 2024 r. dotyczące sprzedaży detalicznej energii (załącznik 3).

⁵⁰ Jak zauważono w kartach krajowych ACER dotyczących rynku energii elektrycznej (lipiec 2025 r.), jedynie w nielicznych państwach członkowskich wskaźnik penetracji umów z ceną dynamiczną przekracza 5 % (FI, LV, NL, SE, ES).

⁵¹ „Umowa z ceną dynamiczną energii elektrycznej” oznacza umowę na dostawy energii elektrycznej między dostawcą a odbiorcą końcowym, odzwierciedlającą wahania cen na rynkach transakcji natychmiastowych, w tym na rynkach dnia następnego i dnia bieżącego, w odstępach co najmniej równych częstotliwości rozliczeń na rynku.

wyprzedzeniem kilku tygodni podać konsumentowi ostatecznej ceny⁵², powinni być w stanie jednoznacznie wskazać, w jaki sposób ceny rynku kasowego przekładają się na ceny konsumpcyjne.

Ponadto w odniesieniu do ochrony konsumentów, zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy (UE) 2019/944, odbiorcy końcowi muszą otrzymać od dostawców pełne informacje na temat korzyści (np. niższych kosztów dostosowania zużycia do tańszych okresów, uczestnictwa w integracji odnawialnych źródeł energii), kosztów i ryzyka (np. narażenia na skoki cen, większej zmienności rachunków dla konsumentów pozbawionych elastyczności). Równie istotne jest informowanie odbiorców końcowych o technicznych warunkach wstępnych, w szczególności o konieczności posiadania odpowiedniego inteligentnego licznika.

Umowy hybrydowe: umowy z ceną dynamiczną mogą nie być odpowiednie dla wszystkich odbiorców. Sytuacja niektórych konsumentów może ograniczać zakres elastyczności, jaką są w stanie zapewnić w ramach umowy z ceną dynamiczną. Inni konsumenci mogą obawiać się narażenia na ryzyko finansowe w okresach dużej zmienności cen.

Niedawne skoki cen energii uwydatniły tę kwestię, podkreślając potrzebę umów dających zarówno elastyczność, jak i stabilność. Umowy z hybrydowym ustalaniem cen zapewniają połączenie stabilności i elastyczności, które może być idealne dla konsumentów pragnących utrzymać przewidywalność rachunków za energię, a jednocześnie otwartych na oszczędności dzięki dostosowaniu sposobu i czasu korzystania z energii elektrycznej. Dzięki połączeniu przewidywalności ze zdolnością reagowania umowy hybrydowe można dostosować do różnych potrzeb konsumentów – zapewniają one pewien stopień bezpieczeństwa przy jednoczesnym zachowaniu poziomu elastyczności i tym samym oferują konsumentom większy wybór, kontrolę i pewność w zarządzaniu zużyciem energii.

ACER i CEER⁵³ określiły różne rodzaje umów hybrydowych. Niektóre z nich są zaprojektowane tak, aby chronić konsumentów przed skokami cen, a jednocześnie odzwierciedlać tendencje rynkowe; na przykład przez pułapy cenowe zapobiegające nieoczekiwaniu wysokim rachunkom. Inne umowy oferują bezpłatne lub tańsze godziny, co zachęca konsumentów do przenoszenia zużycia na te tańsze okresy. Możliwe są również umowy dostosowane do pojazdów elektrycznych, łączące ryczałtowe stawki pozaszczytowe z zachętami do inteligentnego ładowania. Takie umowy mogłyby uwzględniać możliwości dwukierunkowego ładowania i zapewniać konsumentom konkretne zachęty do oddawania energii w okresach szczytowego zapotrzebowania i do ładowania w okresach niskich cen.

Aby wspierać upowszechnianie umów hybrydowych, państwa członkowskie powinny stworzyć warunki regulacyjne umożliwiające dostawcom eksperymentowanie z innowacyjnymi ofertami hybrydowymi, przy jednoczesnym zagwarantowaniu przejrzystości, porównywalności i ochrony konsumentów. Udostępnienie takich produktów za pomocą narzędzi porównywania cen będzie miało kluczowe znaczenie dla umożliwienia konsumentom dokonywania świadomych wyborów i unikania dezorientacji.

Przykłady z państw członkowskich⁵⁴

W **Finlandii** umowa hybrydowa⁵⁵ łączy stałe i elastyczne ceny. Konsumenci płacą stałą cenę za zużycie, ale mogą obniżyć rachunki przez przeniesienie zużycia na godziny z tańszymi

⁵² Zgodnie z wymogiem art. 10 ust. 4 dyrektywy (UE) 2019/944.

⁵³ ACER–CEER, sprawozdanie z monitorowania rynku z 2024 r. dotyczące rynku detalicznego energii.

⁵⁴ Przykłady przedstawione w niniejszym dokumencie służą wyłącznie zilustrowaniu omawianych rodzajów umów. Nie stanowią wyczerpującego wykazu produktów dostępnych w UE.

⁵⁵ Umowa „Välkky” oferowana przez Väre Ltd.

cenami (np. między godz. 1.00 a 6.00). Mogą czerpać korzyści z właściwego planowania energochłonnych czynności, takich jak ładowanie pojazdów elektrycznych lub podgrzewanie wody, a jednocześnie unikają ryzyka znacznych skoków cen w porównaniu z umową z ceną dynamiczną.

Również w Finlandii⁵⁶ funkcjonuje model łączący cenę stałą i element elastyczny, w którym umowa o stałej cenie jest uzupełniona o miesięczny mechanizm rozliczenia zależny od profilu zużycia. Na podstawie informacji przekazywanych za pośrednictwem aplikacji konsumenci mogą dostosowywać zużycie energii elektrycznej, aby korzystać z tańszych dni i godzin, co pozwala im obniżyć całkowity koszt energii elektrycznej.

W **Belgii** umowa⁵⁷ oferuje stałe godziny pozaszczytowe w trzech strefach czasowych, które obejmują strefy z niską i bardzo niską stawką. Odbiorcy mogą być informowani o poszczególnych strefach czasowych przez aplikację i optymalizować swoje zużycie. Właściciele pojazdów elektrycznych mogą korzystać z funkcji inteligentnego ładowania.

We **Francji** umowa dotycząca pojazdów elektrycznych⁵⁸ łączy stację ładowania, specjalną taryfę za energię elektryczną oraz aplikację, za pośrednictwem której użytkownik ma dostęp do usług monitorowania i inteligentnego ładowania. Odbiorcy mogą ładować pojazdy w okresach niskich cen oraz optymalizować ładowanie i oszczędności dzięki funkcji inteligentnego ładowania.

Ustalanie krytycznych cen szczytowych: w art. 7a rozporządzenia w sprawie energii elektrycznej określono specjalny produkt obejmujący wygładzenie profilu zapotrzebowania, przeznaczony do stosowania wyłącznie w okresach kryzysu cenowego na rynku energii elektrycznej⁵⁹. Ten tymczasowy i ograniczony w czasie regulowany mechanizm wygładzania profilu zapotrzebowania może współistnieć z rynkowymi ofertami ustalania krytycznych cen szczytowych. Oferty takie istnieją już w niektórych państwach członkowskich, w których dostawcy oferują produkty obejmujące ustalanie cen szczytowych, aby zachęcić konsumentów do ograniczania zapotrzebowania w okresach wysokich kosztów w ramach standardowej działalności detalicznej. Tego rodzaju komercyjne produkty obejmujące ustalanie krytycznych cen szczytowych wpisują się w bieżące innowacje na rynku detalicznym i poszerzanie możliwości wyboru dostępne dla konsumentów.

Zwiększenie wyboru dzięki możliwości zawierania wielu umów na dostawy: w zmienionym art. 4 dyrektywy (UE) 2019/944 wzmocniono prawa konsumentów przez zagwarantowanie wszystkim odbiorcom końcowym swobody nie tylko wyboru dostawcy energii elektrycznej, lecz także jednoczesnego zawarcia więcej niż jednej umowy na dostawy, dzięki powiązaniu kilku punktów pomiarowych i rozliczeniowych w obiekcie odbiorcy objętych jednym punktem przyłączenia. Jest to możliwe dzięki wykorzystaniu inteligentnych systemów opomiarowania lub podliczników⁶⁰.

⁵⁶ Umowa „Oomi Flex” oferowana przez Oomi Oy; spółka szacuje, że 90 % odbiorców korzystających z tej elastycznej umowy płaci mniej w porównaniu z umową o w pełni stałej cenie, jeżeli odpowiednio zaplanują zużycie energii elektrycznej. Odbiorcy mogą zapłacić więcej niż stawka stała, jeżeli nie zaplanują zużycia w odpowiedni sposób. Aplikacja odgrywa kluczową rolę, ponieważ informuje odbiorców o najbardziej opłacalnych okresach zużycia.

⁵⁷ Umowa „Empower Flexitime” oferowana przez ENGIE odbiorcom zużywającym więcej energii elektrycznej, którzy są w stanie przenieść znaczną część zużycia energii elektrycznej (np. samochody elektryczne, inteligentne baterie lub programowalne urządzenia energochłonne).

⁵⁸ Umowa „Ma Recharge Intelligente” oferowana przez ENGIE.

⁵⁹ Zadeklarowanych zgodnie z art. 66a dyrektywy (UE) 2019/944.

⁶⁰ Zgodnie z motywem 19 dyrektywy (UE) 2024/1711 postęp w technologii opomiarowania i opomiarowania podlicznikami w połączeniu z technologią informacyjno-komunikacyjną sprawia, że obecnie technicznie możliwe jest posiadanie wielu dostawców w jednym obiekcie.

Ten nowy przepis ma istotne konsekwencje dla promowania elastyczności w umowach detalicznych. W szczególności daje konsumentom możliwość rozdziału zapotrzebowania na energię elektryczną między różne umowy w zależności od charakteru obciążeń. Konsumentom mogą zatem zaspokajać swoje potrzeby energetyczne dzięki korzystaniu z różnych umów dla poszczególnych urządzeń. Przykłady:

- pojazdy elektryczne: odbiorcy mogą wybrać umowę z ceną dynamiczną lub umowę z cenami uzależnionymi od pory dnia w odniesieniu do ładowania pojazdów elektrycznych, aby optymalizować koszty przez przeniesienie ładowania na godziny, w których ceny są niższe;
- pompy ciepła: obciążenia związane z ogrzewaniem mogą być objęte umową z cenami uzależnionymi od pory dnia lub – jeżeli instalacja na to pozwala – umową z ceną dynamiczną lub umową hybrydową;
- obciążenie podstawowe gospodarstwa domowego: pozostałe zapotrzebowanie gospodarstwa domowego może być objęte konwencjonalną umową z ceną stałą, zapewniającą przewidywalność codziennego zużycia.

Tego rodzaju rozdzielanie umów pozwala uniknąć wyboru „wszystko albo nic”, przed którym konsumenci mogą stanąć, gdy przyjmą umowę z ceną dynamiczną dla całego zużycia w gospodarstwie domowym. Zamiast tego gospodarstwa domowe mogą łączyć stabilność z elastycznością i chronić część swojego zapotrzebowania przed ryzykiem cenowym, a elastyczne obciążenia poddawać odpowiednim sygnałom cenowym.

Związek z taryfami sieciowymi: opłaty sieciowe stanowią znaczną część rachunków za energię elektryczną⁶¹, a ponieważ w nadchodzących latach należy się spodziewać wzrostu inwestycji w sieci, ich udział prawdopodobnie jeszcze wzrośnie⁶². Odzwierciedlające koszty taryfy sieciowe mogą stanowić zachętę do przenoszenia zapotrzebowania poza okresy szczytowe, obniżać ogólne koszty systemowe i uzupełniać elastyczne umowy detaliczne⁶³. Aby zmaksymalizować skuteczność, struktury taryfowe powinny odzwierciedlać koszty systemu, zachęcać do przesuwania obciążeń w okresach szczytowych oraz pozostawiać sprawiedliwe i przystępne cenowo dla wszystkich użytkowników, w tym dla tych o ograniczonym potencjale elastyczności. Korzyści wynikające ze zmniejszenia przeciążenia sieci powinny prowadzić do obniżenia kosztów systemowych.

Opłaty sieciowe odzwierciedlające koszty, zgodnie z wytycznymi Komisji z 2025 r. dotyczącymi ustalania taryf dystrybucyjnych⁶⁴, mogą harmonizować zachęty i dodatkowo nagradzać przesunięcia zapotrzebowania w sytuacjach, gdy dostawcy oferują umowy z cenami dynamicznymi lub umowy hybrydowe. Zachęca się zatem państwa członkowskie i organy regulacyjne do zapewnienia, aby taryfy sieciowe odzwierciedlały koszty i dostarczały sygnałów elastyczności spójnych z elastycznymi umowami detalicznymi. Wymaga to ścisłej

⁶¹ Zgodnie ze sprawozdaniem ACER–CEER z monitorowania rynku z 2024 r. dotyczącym rynku detalicznego energii koszty sieciowe energii elektrycznej stanowią 24 % średniego rachunku za energię elektryczną w UE. Choć koszty sieciowe stanowiły niegdyś wyższy udział w rachunku za energię elektryczną, wskutek niedawnych skoków cen energii elektrycznej to składnik energetyczny stał się głównym czynnikiem ogólnych kosztów energii ponoszonych przez konsumentów.

⁶² COM(2025) 4010 final, „Wytyczne dotyczące nieulegających dezaktualizacji opłat sieciowych w celu obniżenia kosztów systemu energetycznego”.

⁶³ Elastyczne taryfy sieci dystrybucyjnych mogą stanowić dodatkowy instrument zachęcający do elastycznego zużycia. Szereg państw członkowskich stosuje już opcjonalne lub obowiązkowe taryfy sieciowe „noc-dzień” lub inne taryfy sieciowe uzależnione od pory dnia (ACER, *Unlocking flexibility: No-regret actions to remove barriers to demand response* [Uwolnienie elastyczności: działania niewymagające ryzyka w celu usunięcia barier dla odpowiedzi odbioru], 2025). Taryfy sieciowe mogą być pobierane bezpośrednio na podstawie umowy o świadczenie usług sieciowych albo pośrednio na podstawie umowy na dostawę energii.

⁶⁴ C Dz.U. C, C/2026/126, 9.1.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2026/126/oj>

koordynacji między organami regulacyjnymi, operatorami systemów i odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

Aby zachęcać do rozwoju elastyczności i wspierać go, państwa członkowskie, we współpracy z organami regulacyjnymi i dostawcami, powinny skupić się w szczególności na następujących aspektach:

- **Dywersyfikacja produktów detalicznych** przez wspieranie wprowadzania produktów obejmujących cenę dynamiczną, produktów obejmujących ceny uzależnione od pory dnia i produktów hybrydowych, które ograniczają ekspozycję rynkową przy jednoczesnym zachowaniu sygnałów cenowych, tak aby konsumenci o różnym stopniu gotowości i zdolności do podejmowania ryzyka mieli możliwość wyboru elastycznej umowy.
- **Stymulowanie innowacji** przez zachęcanie do realizacji projektów pilotażowych i tworzenia piaskownic regulacyjnych w odniesieniu do nowych produktów rynkowych, takich jak umowy hybrydowe. Uzupełnienie ich odpowiednimi, sprawiedliwymi i ograniczonymi w czasie zachętami, opracowanymi w sposób uwzględniający aspekty społeczne, na rzecz wspierania początkowego upowszechnienia elastycznych ofert i urządzeń umożliwiających ich wykorzystanie (np. integracji pojazdów elektrycznych i pomp ciepła, inteligentnych sterowników). Zachęty te należy starannie skonstruować, aby nie miały charakteru regresywnego oraz aby zagwarantować, że wrażliwe i dotknięte ubóstwem energetycznym gospodarstwa domowe nie zostaną wykluczone.
- **Zapewniają, aby udział w elastyczności zachował charakter dobrowolny**, był przejrzysty i dostosowany do różnych potrzeb konsumentów, obejmując zabezpieczenia dla odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym i odbiorców wrażliwych. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby oferty detaliczne nagradzały elastyczność i jednocześnie chroniły konsumentów mających mniejsze zdolności do aktywnego uczestnictwa. Państwa członkowskie powinny również zadbać o to, aby konsumenci byli należycie chronieni przed nieuczciwymi praktykami marketingowymi, w tym agresywnym telemarketingiem i wprowadzającymi w błąd informacjami, które mogłyby skłonić ich do zawierania umów z ceną dynamiczną niedostosowanych do ich potrzeb.
- **Zapewnienie dostępności dostosowanych do potrzeb inteligentnych systemów pomiarowych i optymalnego dostępu do danych** przez przyspieszenie wdrożenia inteligentnych liczników i pełne egzekwowanie wymogów interoperacyjności w zakresie dostępu do danych (rozporządzenie wykonawcze (UE) 2023/1162), co umożliwi konsumentom i dostawcom usług terminowy i bezpieczny dostęp do informacji. Zagwarantowanie minimalnych norm zgodnie z obowiązkowymi funkcjonalnościami (art. 20 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej) w odniesieniu do stopnia wykorzystania inteligentnych liczników, dostępu do danych w czasie zbliżonym do rzeczywistego i interfejsów automatyzacji, tak aby konsumenci i narzędzia podmiotów trzecich mogli skutecznie reagować.
- **Uświadamianie konsumentów** przez dostarczanie jasnych informacji na temat zalet, wad i adekwatności każdego rodzaju umowy. Mogłoby to obejmować jasne i proste kampanie prowadzone za pośrednictwem różnych platform i środków komunikacji, dotyczące kształtowania cen, typowego wpływu na rachunki dla różnych profili konsumentów, scenariuszy ryzyka oraz kanałów składania skarg.
- **Zobowiązanie dostawców energii elektrycznej do przedstawienia przykładowych porównań rachunków**, pokazujących, ile konsument zapłaciłby w przypadku

stosowania cen dynamicznych, stałych lub cen uzależnionych od pory dnia, na podstawie historycznych danych dotyczących zużycia. Przed zawarciem umowy z odbiorcą dostawcy mogliby również stosować niezależne metody oceny profilu ryzyka odbiorcy. Dostawcy powinni być zobowiązani do ujawniania w standardowym formacie określonym przez krajowy organ regulacyjny stosownych informacji dotyczących podziału ryzyka i zasad wynagradzania. Ponadto w trakcie wykonywania umowy dostawcy mogliby przekazywać konsumentom spersonalizowane informacje i porady, aby pomóc im dostosować nawyki konsumpcyjne.

- **Wprowadzenie obowiązku, aby internetowe narzędzia porównywania ofert zawierały nie tylko informacje na temat cen oferowanych przez różne produkty obejmujące dynamiczne ustalanie cen, lecz także informacje dotyczące ekspozycji na ryzyko i potencjalnych oszczędności** dla konsumenta w porównaniu z produktami o stałej cenie lub z innymi produktami o cenach zróżnicowanych czasowo. Takie narzędzia powinny być neutralne, publicznie nadzorowane w celu zapewnienia zaufania i dostępne dla konsumentów o niższych umiejętnościach cyfrowych.
- **Promowanie stosowania technologii automatyzacji** (np. systemów zarządzania domem i inteligentnych termostatów, inteligentnych ładowarek pojazdów elektrycznych, urządzeń inteligentnych), które pomagają konsumentom czerpać korzyści z dynamicznego ustalania cen bez konieczności stałej ręcznej interwencji. Zachęca się państwa członkowskie, aby przy opracowywaniu wszelkich krajowych inicjatyw dotyczących inteligentnych urządzeń opierały się na unijnym kodeksie postępowania w zakresie interoperacyjnych inteligentnych urządzeń energetycznych, tak aby upowszechnić korzystanie z urządzeń z interoperacyjnymi i otwartymi funkcjami elastyczności, zamiast rozwijać podejścia krajowe grożące fragmentacją jednolitego rynku urządzeń, takich jak urządzenia do ogrzewania, wentylacji i klimatyzacji (HVAC) lub sprzęt AGD⁶⁵.
- **Zapewnienie włączenia cyfrowego i sprawiedliwego dostępu** przez zagwarantowanie, że konsumenci o ograniczonych umiejętnościach cyfrowych lub ograniczonym dostępie do łączności nie zostaną pominięci. Środki mogłyby obejmować stacjonarne punkty dostępu, infolinie, papierowe narzędzia porównywania ofert oraz ukierunkowane wsparcie przez organizacje konsumenckie. Takie działania są niezbędne, aby zapewnić dostępność elastycznych ofert dla wszystkich gospodarstw domowych oraz zapobiec ich niewystarczającemu wykorzystaniu z powodu barier cyfrowych.
- **Zapewnienie, aby krajowe organizacje konsumenckie i organy regulacyjne ds. energii opracowały proste przewodniki** wyjaśniające, które profile konsumentów najlepiej odpowiadają umowom z cenami dynamicznymi, umowom z cenami uzależnionymi od pory dnia lub umowom hybrydowym. Przewodniki powinny również wskazywać ukierunkowane zabezpieczenia dostępne dla konsumentów wrażliwych i dotkniętych ubóstwem energetycznym, takie jak opcjonalne funkcje „stabilizatora rachunków” w ramach elastycznych umów. Mechanizmy te chronią gospodarstwa domowe przed krótkoterminową zmiennością lub tymczasowymi ekstremalnymi skokami cen i zachowują zachętę do przesuwania zapotrzebowania; można je

⁶⁵ Komisja zapewni, aby modele zadeklarowane jako zgodne z kodeksem postępowania przez producentów-sygnatariuszy były dostępne w wynikach wyszukiwania w europejskim rejestrze produktów do celów etykietowania energetycznego, EPREL (adres url: https://energy-efficient-products.ec.europa.eu/eprel_pl).

zaprojektować jako opcjonalne dodatki, ukierunkowane środki dla grup wrażliwych lub tymczasowe instrumenty uruchamiane w okresach kryzysowych.

- **Monitorowanie postępów i sprawozdawczość.** Państwa członkowskie lub organy regulacyjne powinny śledzić stopień upowszechnienia umów z ceną dynamiczną oraz ich wpływ na koszty energii elektrycznej dla konsumentów, a następnie odpowiednio przekazywać wyniki, aby umożliwić wprowadzanie dostosowań na rynku opartych na dowodach (art. 11 i art. 59 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej). Monitorowanie powinno obejmować wyniki w zakresie sprawiedliwości i podziału korzyści, skargi konsumentów oraz skuteczność środków ochronnych, tak aby zapewnić ciągłe dostosowania oparte na dowodach. W tym kontekście zaleca się również monitorowanie opracowywania innych elastycznych umów detalicznych przez uwzględnienie podobnych aspektów.

WNIOSKI

Art. 5 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej zapewnia ustrukturyzowane, a zarazem elastyczne ramy regulacyjne dla publicznych interwencji cenowych na detalicznym rynku energii elektrycznej. Uprawnia państwa członkowskie do reagowania na konkretne wyzwania, pod warunkiem że działania te są zgodne z ogólnym interesem gospodarczym i zasadami określonymi w dyrektywie w sprawie energii elektrycznej. Ta elastyczność umożliwia dostosowanie do potrzeb reakcji politycznych przy jednoczesnym zachowaniu spójności wewnętrznego rynku energii. Kryteria określone w art. 5 ukierunkowują również wdrażanie interwencji związanych z sytuacjami kryzysowymi na podstawie art. 66a dyrektywy w sprawie struktury rynku energii elektrycznej, a jednocześnie zapewniają spójność regulacyjną w sytuacjach nadzwyczajnych. Dzięki ograniczeniu interwencji do tych konkretnych przypadków dyrektywa wzmacnia podstawową zasadę rynku, jaką jest ustalanie cen w zależności od dostawcy, i zapewnia, aby interwencje pozostawały rzadkie i ograniczone w czasie. Interwencjom powinny towarzyszyć środki strukturalne służące rozwijaniu skutecznej konkurencji lub zwalczaniu ubóstwa energetycznego.

W art. 5 przewidziano odporne i elastyczne ramy, które uwzględniają bezpośrednie podatności na zagrożenia bez uszczerbku dla długoterminowego rozwoju jednolitego, dynamicznego rynku energii w UE. Komisja wskazała w niniejszym sprawozdaniu praktyki mające pomóc państwom członkowskim w poprawie wdrożenia art. 5. Komisja Europejska nie proponuje na tym etapie nowego wniosku ustawodawczego w odniesieniu do art. 5. Komisja będzie nadal monitorować wdrożenie art. 5 i wspierać zwiększanie elastyczności na rynkach detalicznych.

Monitorowanie ostatnich zmian potwierdza, że elastyczność na rynku detalicznym jest coraz powszechniej uznawana za istotny element budowania systemu energetycznego skoncentrowanego na konsumencie, przystępnego cenowo i odpornego. Umowy z cenami dynamicznymi, cenami uzależnionymi od pory dnia i umowy hybrydowe są obecnie dostępne w coraz większej liczbie państw członkowskich, przy wsparciu stopniowego wdrożenia inteligentnego opomiarowania i jaśniejszych przepisów dotyczących dostępu do danych. Tam, gdzie takie warunki są spełnione, konsumenci mogą aktywniej uczestniczyć w rynku, dostosowywać zużycie, obniżać rachunki i przyczyniać się do ogólnej efektywności systemu.

Analiza wskazuje zarazem, że konieczne są dalsze postępy. Upowszechnienie elastycznych detalicznych umów na dostawy energii elektrycznej można przyspieszyć przez skuteczne wdrożenie dyrektywy w sprawie energii elektrycznej i rozporządzenia w sprawie energii elektrycznej, a także przez opracowanie odpowiednich ram pozwalających zwiększyć

dostępność elastycznych ofert na rynku. Państwa członkowskie i organy regulacyjne odgrywają zatem istotną rolę wobec kluczowych zainteresowanych stron w zachęcaniu do korzystania z elastycznych umów detalicznych oraz w identyfikowaniu i ograniczaniu barier utrudniających ich upowszechnianie.

Elastyczności nie należy promować bez ograniczeń. Musi ona zachować charakter dobrowolny, być przejrzysta i dostosowana do różnych potrzeb konsumentów, obejmując zabezpieczenia dla odbiorców wrażliwych i dotkniętych ubóstwem energetycznym. Oferty detaliczne tego rodzaju są najskuteczniejsze tam, gdzie możliwe jest rzeczywiste zapewnienie elastyczności, natomiast konsumenci mniej zdolni do aktywnego uczestnictwa wymagają odpowiedniej ochrony.

Wzywa się państwa członkowskie do wdrożenia dobrych praktyk zawartych w niniejszym sprawozdaniu w celu wsparcia krajowych podejść do upowszechniania elastycznych umów na rynku detalicznym. Aby dynamiczne ustalanie cen energii elektrycznej funkcjonowało sprawnie, konsumenci potrzebują jasnych i przejrzystych informacji o cenach i zużyciu energii elektrycznej, które umożliwią im podejmowanie świadomych decyzji. Informacje zwrotne uzyskane w ramach konsultacji⁶⁶ potwierdziły, że przejrzystość i porównywalność mają zasadnicze znaczenie dla budowania zaufania, natomiast braki w zakresie inteligentnego opomiarowania i dostępu do danych pozostają głównymi barierami. Bez takiego wsparcia nieoczekiwane wzrosty wysokości rachunków mogłyby podważyć zaufanie i spowodować przejście na bardziej elastyczną stronę popytu.

Jednocześnie ważne jest wspieranie wprowadzania innych elastycznych umów, takich jak produkty obejmujące ceny uzależnione od pory dnia i produkty hybrydowe, aby zaspokoić potrzeby szerszej grupy odbiorców. Wyniki konsultacji publicznych wykazały duże poparcie dla modeli hybrydowych jako wyważonego rozwiązania między sygnałami cenowymi a ochroną konsumentów. Należy zatem wprowadzić zabezpieczenia zapewniające, aby wszystkie umowy pozostały dobrowolne, przejrzyste i zrozumiałe, ze szczególną uwagą poświęconą konsumentom, którzy mogą mieć mniejszą zdolność do oceny ryzyka i możliwości oferowanych przez takie produkty. Zainteresowane strony podkreśliły również potrzebę proporcjonalnej ochrony, zwłaszcza konsumentów wrażliwych, i przestrzegły jednocześnie przed środkami nieukierunkowanymi, które mogłyby osłabić skuteczne sygnały cenowe.

⁶⁶ Zob. informacje zwrotne do otwartych konsultacji przeprowadzonych przez Komisję Europejską w ramach inicjatywy „Pakiet energetyczny dla obywateli: ochrona i wzmocnienie pozycji konsumentów w ramach sprawiedliwej transformacji” (otwarte konsultacje, inicjatywa nr 14737), portal „Wyraż swoją opinię”, dostęp 25 września 2025 r.; adres URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14737-Citizens-Energy-Package-protecting-and-empowering-consumers-in-the-just-transition_pl.