



ZVLÁDÁNÍ
ENERGETICKÉ KRIZE
PŘÍKLADY NEJLEPŠÍ PRAXE

Naše obecně prospěšná společnost dTest je organizace založená v roce 1992 za účelem hájení práv a oprávněných zájmů zákazníků na spotřebitelském trhu. V současné době jsme největší spotřebitelskou organizací v České republice a zároveň jsme součástí mezinárodní organizace International Consumer Research and Testing (ICRT) a Evropské spotřebitelské organizace BEUC. dTest je rovněž veden v seznamu osob oprávněných k podání žalob na zdržení se protiprávního jednání v oblasti ochrany práv spotřebitelů, který vede Evropská komise.



Tento dokument vznikl díky spolupráci s European Climate Foundation a je financován grantem v rámci iniciativy podporující zlepšení úrovně dozoru na trhu dodavatelů elektřiny a plynu za účelem předcházení nežádoucích cenových výkyvů v době energetických krizí a tranzice k zelené produkci energie.

VÝCHODISKA A METODA PRÁCE

Trh s energiemi v posledních letech zažil silný otřes. Po pádu několika dodavatelů energií přišla ruská agrese na Ukrajině následovaná dramatickým nárůstem cen energií. Energetika se tím dostala do popředí společenského zájmu, dodávky energií a jejich cena předmětem starostí většiny spotřebitelů. Energetická krize si vyžádala okamžitá opatření k zajištění dodávek energie a současně ochrany spotřebitelů proti energetické chudobě. Situace také nasvítla řadu hlubších legislativních nedostatků. Současná doba, která přináší alespoň částečnou stabilizaci poměrů, již vybízí ke zhodnocení nastalých změn.

dTest za tímto účelem připravil dotazník s deseti průřezovými dotazy z oblasti energetiky, dozoru trhu a zvládnání energetické krize, s nimiž oslovil spotřebitelské organizace sdružené při Evropské spotřebitelské organizaci BEUC. Cílem dotazníku bylo zjistit rozdílné postupy uplatňované státy EU při řešení energetické krize a následně nabídnout jejich zhodnocení.

Subjekty, které poskytly své odpovědi:

Altroconsumo (Itálie)

Test Achats (Belgie)

Deco (Portugalsko)

UFC Que Choisir (Francie)

Verbraucherzentrale Bundesverband – vzbv
(Německo)

Forbrugerrådet Tænk (Dánsko)

Consumentenbond (Nizozemsko)

Prohlášení:

Tento dokument vznikl zpracováním dotazníků vyplněných výše uvedenými subjekty a na základě jejich znalostí a zkušeností plynoucích z provozování činnosti spotřebitelské organizace. dTest ve vztahu ke specifikům zahraničních právních úprav neodpovídá za správnost ani úplnost zde uvedených informací.

dTest si Váží pomoci zúčastněných subjektů a tímto jim děkuje za jejich příspěvky.

PŘÍKLADY NEJLEPŠÍ PRAXE PŘI ZVLÁDÁNÍ ENERGETICKÉ KRIZE

Dotaz: Jakými pravomocemi disponuje národní regulátor trhu s energiemi ve vaší zemi? Byly ve vaší zemi v souvislosti s aktuální situací na trhu přijaty nějaké legislativní změny?

Zpracované odpovědi: Z hlediska úkolů národního regulátora trhu s energiemi je v zemích zúčastněných subjektů celá řada společných prvků. Nepřekvapivě mezi základní úlohy těchto orgánů patří činnosti k zajištění a vymáhání férové soutěže mezi subjekty, které na trhu s energiemi působí, dodržování předpisů zajišťujících spotřebitelům řádnou informovanost a dodržování jejich práv ve vztahu k uzavřeným smlouvám, vyúčtování a reklamacím, regulace a kontrola přirozených monopolů, například v oblasti distribuce pitné vody apod. Nad rámec obvyklé agendy, která je pro země zúčastněných subjektů až na výjimky společná, jsou některým národním regulátorům svěřeny pravomoci, jež se energetiky dotýkají spíše okrajově. Dánský regulátor má v tomto smyslu pravomoc sledovat dodržování pravidel pro zacházení s recyklovaným odpadem. Jiné státy se potýkají s rozdílností pravomocí, která plyne již ze samé povahy státního zřízení či územního členění. Typickým příkladem je Belgie, na jejímž území působí hned čtyři regulátoři energetického trhu.

Z pohledu konkrétních spotřebitelských práv se jako příznivá jeví nová německá legislativa. Ta mj. stanoví minimální požadavky na náhradu škody, která má být spotřebitelům přiznána v souvislosti s některými porušeními smluvních či zákonných podmínek ze strany dodavatele a notifikační povinnost, kdy je dodavatel povinen informovat o ukončení své činnosti alespoň 3 měsíce předem.

Ačkoliv právní úprava v Dánsku nebyla v souvislosti s krizovou situací zásadně měněna, má dánský regulátor k dispozici sadu opatření, jež mu umožňují použití restrikcí i při pouhém podezření z možného protiprávního jednání.

Dotaz: Jakým způsobem je dozorová činnost vykonávána? Má národní regulátor ve vaší zemi pravomoc ověřovat udržitelnost business modelu dodavatelů energií či jejich financování na pravidelné bázi, případně tak činí pouze v procesu udělení licence?

Zpracované odpovědi: V návaznosti na krizi energetického trhu řada zemí zavedla nové pravomoci regulátorů, které jim umožňují ověřit finanční situaci aktérů na trhu. Italský regulátor je tak mj. oprávněn požadovat od dodavatelů jejich ekonomickou rozvahu za účelem zjištění skutečných nákladů a případných nadměrných zisků (windfall). Obdobně němečtí dodavatelé energie jsou povinni na základě požadavku regulátora předkládat své účetní závěrky schválené auditorem k posouzení finanční udržitelnosti jejich business modelu. Německý regulátor je navíc oprávněn kdykoliv částečně či úplně zakázat činnost dodavatele, pokud není schopen spolehlivě zabezpečit své personální, technické či ekonomické zázemí.

Nizozemský regulátor je rovněž oprávněn od dodavatelů požadovat dodatečné důkazy o jejich dostatečném zajištění a finanční spolehlivosti s cílem včas předejít případnému úpadku. Nové pravomoci nizozemského regulátora se týkají také kontrol způsobu výpočtu ztrát dodavatelů v situaci, kdy jsou uplatňovány cenové stropy.

Transparentnosti v oblasti regulace trhu dle našeho názoru přispívá italská úprava, podle níž je národní regulátor povinen předkládat pravidelné čtyřleté plány, v nichž popisuje priority a stanovuje cíle v oblasti dozoru nad energetickým trhem.

Francouzský regulátor má podobně jako výše uvedení regulátoři právo nahlédnout do účetních výkazů aktérů na energetickém trhu, dále je mu však legislativou přiznáno právo požadovat poskytnutí některých informací a následně také na účet kontrolovaného subjektu zajistit jejich ověření.

Italské Altroconsumo upozorňuje na specifika tamního trhu, kde působí více než 600 dodavatelů energie. Vzhledem k vysoké konkurenci však tyto uplatňují agresivní obchodní praktiky s cílem získat nové klienty. Tato situace vyústila v legislativní návrhy na zavedení autorizovaných dodavatelů, kteří musí regulátorovi osvědčit splnění několika kritérií, jimiž je zjišťována především jejich spolehlivost a finanční stabilita. Tyto návrhy však dosud nevstoupily v účinnost. Italský národní regulátor dále vydává každoroční zprávu, kde analyzuje situaci na trhu a na vybraných ukazatelích prezentuje činnost dodavatelů, a to jak z pohledu soutěžního (např. velikost tržních podílů) tak spotřebitelského práva (např. index znázorňující množství podaných stížností)

Dotaz: Dozoruje či reguluje národní regulátor trhu s energiemi činnost zprostředkovatelů smluv o dodávce energií? Jsou tyto zprostředkovatelé podrobni povinné registraci?

Zpracované odpovědi: V zemích zúčastněných subjektů není problematika zprostředkovatelů energií zásadním tématem. Největší část z respondentů uvedla, že tato oblast není jejich národním právem regulovaná. Jiná situace panuje ve Francii, kde je každý aktér energetického trhu povinně podroben registraci u národního regulátora. V Belgii je činnost zprostředkovatelů ze strany regulátora monitorována, přičemž regulátor svoji činnost v této oblasti shrnuje v pravidelných zprávách.

Dotaz: V jakých oblastech by měla být role národního regulátora trhu s energiemi posílena? V jakých oblastech se nedostatečné pravomoci národního regulátora trhu s energiemi projeví v minulosti?

Zpracované odpovědi: Dle belgické zkušenosti jsou v současné době dozorové orgány schopny monitorovat situaci a rozpoznávat protiprávní jednání již ve svých zárodcích. Na druhé straně však orgány postupují zdrženlivě při uplatňování jakýchkoliv opatření, jež by tato porušení předpisů postihovala. Problém tak lze spatřovat v neuplatňování stávajících pravomocí spíše než v jejich nedostatku. Stejný problém je přitom spatřován i v Nizozemsku.

Legislativní úpravy si dle Test Achats dále vyžaduje především úpravu nabídek tarifů se spotovými cenami. Smlouvy s těmito tarify jsou pro spotřebitele nepřehledné, neboť v řadě případů nejsou schopni určit, jak se určí finální cena, jaké faktory ji ovlivňují, a jaký je postup při změně ceny na trhu.

Německá vzbuva uvítala, kdyby dodavatelé energií byli povinni poskytovat auditorem schválené výroční závěrky na pravidelné bázi, a nikoliv pouze na předchozí vyžádání regulátora. Zároveň se domnívá, že by dozorový orgán měl mít zákonem stanovenou povinnost pravidelně vykonávat kontroly na energetickém trhu spočívající v ověření finanční stability, personálního a jiného zázemí apod. V současné době sice dozorový orgán touto pravomocí disponuje, neexistuje však jeho povinnost, aby z moci úřední jednal, dozví-li se o možném porušení právních předpisů. Současně s tímto opatřením by však měly být uvedeny standardy, které by definovaly ukazatele, které bude dozorový orgán sledovat a jejich požadované hodnoty.

Pravidelný a důslednější dohled nad oblastí zejména dodavatelů elektrické energie a jejich obchodních praktik by uvítala i dánská Forbrugerrådet Tænk. Pozice tamního regulátora by dále měla být posílena především s ohledem na cílenou kontrolu činnosti teplárenských společností. Od takových pravomocí si Forbrugerrådet Tænk slibuje zajištění co nejnižších cen dálkového vytápění. Konkrétní pravomoci by měly zahrnovat zejména pravomoc provádět cenový dohled nad transakcemi uvnitř skupiny teplárenských společností, a také možnost stanovit dostatečné sankce.

V Portugalsku je v současné době nutné zaměřit se na rozmáhající se trend, kdy dodavatelé energií pomocí agresivního marketingu nabízejí služby nad rámec své běžné činnosti, jako jsou služby související s údržbou a opravou domu, různé druhy pojištění aj. Deco je proto toho názoru, že národní regulátor by měl mít posílené pravomoci právě při potírání takových nekalých obchodních praktik.

Dotaz: **Jaká je role vaší spotřebitelské organizace na trhu s energiemi? Měla by být její role legislativně či jinak zdůrazněna? jakým způsobem?**

Zpracované odpovědi: V současné době není v zemi žádného ze zúčastněných subjektů postavení spotřebitelských organizací v oblasti energetického trhu nijak legislativně zakotveno. Vzhledem k silnému postavení zúčastněných subjektů, kteří jsou ve své zemi považováni za významné stakeholdery, takového opatření však zřejmě není třeba. Spotřebitelské organizace a sdružení hrají významnou roli v procesu přijímání nové legislativy, zastupují zájmy spotřebitelů při jednáních organizovaných dozorovými či legislativními orgány, mají možnost vyjadřovat se k legislativním návrhům a ovlivňovat jejich finální podobu. Dále prostřednictvím svých poraden pomáhají spotřebitelům řešit jejich konkrétní problémy a zabývají se edukační či osvětovou činností.

Francouzská UFC Que Choisir rovněž vedle své úlohy upozornila na existenci veřejné instituce starající se o zájmy spotřebitelů v oblasti energetiky, kterou je národní energetický ombudsman. Ten mj. navrhuje smírné řešení sporů mezi spotřebiteli a aktéry na trhu s energiemi a dále informuje spotřebitele o jejich právech či zodpovídá jejich dotazy z oblasti energetického práva.

Dotaz: **Přijala vaše vláda opatření k řešení dramatického nárůstu cen energií? Jaká opatření zvolila a po jakou dobu byla v platnosti?**

Zpracované odpovědi: Státy všech zúčastněných subjektů přijaly opatření ke zmírnění dopadů energetické krize. V této oblasti se však státy lišily šíří podpory. Cenové stropy byly přijaty v Německu, Francii a Nizozemsku. V Portugalsku došlo k zastropování cen plynu u výrobců elektřiny, což podle DECO přispělo k dosažení větší cenové stability na trhu.

Ke snížení daňové zátěže či odpuštění některých položek souvisejících s dodávkou energií přistoupilo Německo, Nizozemsko, Belgie, Portugalsko a Itálie. Jednorázovou finanční pomoc, zejména určitým skupinám obyvatelstva (penzisté, studenti apod.) vyplácelo Německo, Francie a Nizozemsko. Belgie pak zavedla speciální sociální tarif, který tamní spotřebitelská organizace hodnotí jako efektivní opatření v boji s vysokými cenami energií. Spotřebitelům dle tvrzení Test Achats zajistil nižší ceny energií v porovnání se soudními zeměmi, přičemž odkazuje na zjištění studie od společnosti PWC. Bez tohoto sociálního tarifu by naopak spotřebitelé zaplatili v daném regionu za energie nejvíce.

Snížení úroků či jejich odpuštění při splácení dluhů vzniklých nesplaceným vyúčtováním energií přistoupilo opět Německo a také Dánsko, které zvolilo cestu odložených plateb a možnosti následného rozložení dluhu do splátek s nízkým úrokem. Dle dánské spotřebitelské organizace však tuto možnost využilo jen zhruba 1 % spotřebitelů.

Nízkopříjmové domácnosti či jinak znevýhodněné skupiny (lidé s vysokými náklady na zdravotní péči, samozivitelé...) také mohly v Německu, či Dánsku čerpat podporu ze zvláštních fondů.

Téměř veškerá zmíněná opatření v nějaké formě uplatnilo Německo. Široká podpora dle sdělení vzbv však představuje odhadovaný náklad veřejných rozpočtů cca 300 miliard EUR.

Dotaz: Pokud vaše země přijala opatření k limitaci cen energie, existuje na trhu nabídka, na jejímž základě by bylo možné získat smlouvu na dodávku energií pod tímto cenovým stropem? Nabízí vaše vláda kompenzace dodavatelům za ztráty způsobené zastropováním cen.

Zpracované odpovědi: Z pozorovaných zemí, u nichž došlo k zastropování cen (Nizozemsko, Německo, Francie) všechny státy nabízí kompenzace dodavatelů za ztráty, které jim vznikly v důsledku cenového stropu. Zároveň se na tamních trzích začínají objevovat nabídky tarifů s cenou stanovenou lehce pod úrovní cenového stropu.

Zkušenost nizozemské spotřebitelské organizace je zároveň dokladem poměrně kuriózní situace, kdy opatření sloužící k ochraně zájmů spotřebitelů – stanovení maximální výše sankce, kterou je možné po spotřebiteli nárokovat za předčasné ukončení smlouvy na dodávku energií (50 EUR), mělo pro spotřebitele výrazně nepříznivý dopad. V důsledku nízké sankce se nizozemští dodavatelé obávali nestability zákaznické základny v době tržních výkyvů, a proto téměř nenabízeli tarify pod cenovým stropem. Se zvýšením maximální sankce za předčasné ukončení smlouvy naopak Consumentenbond očekává více nabídek s výhodnější cenou.

Země, které cenové stropy neuplatnily zpravidla pozorovaly, že na jejich trhu vymizely nabídky zafixovaných cen, namísto toho bylo možné nové smlouvy uzavřít pouze za ceny spotové.

Dotaz: Přijala vaše vláda opatření, které by motivovalo omezit spotřebu energií na straně spotřebitelů, například jako podmínku pro přiznání podpory zmírňující dopady nárůstu cen?

Zpracované odpovědi: Němečtí spotřebitelé jsou motivováni omezit spotřebu, neboť cenový strop pokrývá jen množství energie odpovídající 80 % jejich spotřeby z předcházejícího roku, nad tuto hodnotu spotřebitelé již dále platí tržní cenu.

Belgie se na regionální úrovni snaží motivovat k opatřením, jež sníží spotřebu energií v jejich domácnostech. Podporuje tak například zateplení domů, přičemž za tímto účelem nabízí bezúročné půjčky. Na federální úrovni zase došlo ke snížení DPH na dodání a instalaci solárních panelů, tepelných čerpadel apod.

Podobný způsob podpory nabízí i Portugalsko.

Nizozemský Consumentenbond vyjádřil nespokojenost se situací, kdy spotřebitelé nebyli vládními opatřeními motivováni ke snížení spotřeby. Navíc podle sdělení nizozemského spotřebitelského sdružení daňová politika a úlevy stále v důsledku zvýhodňují fosilní paliva před „elektrifikací“ (topení plynem vs. tepelná čerpadla; pohonné hmoty vs. elektrické automobily).

Dánsko spotřebitelům nabídlo rozsáhlé spektrum informací, jak omezit spotřebu a ušetřit za energie.

Dotaz: Lze si ve vaší zemi vybrat dodavatele, který zaručí dodávku energií pouze z „čistých“ zdrojů?

Zpracované odpovědi:

Všechny pozorované země potvrdily, že dodavatelé, jež působí na jejich trhu, nabízí tarif zaručující dodávku energií z obnovitelných zdrojů. S nabídkou tohoto produktu je pak většinou spojena informační povinnost vůči spotřebiteli, kterou musí dodavatelé splnit při nabídce produktu, uzavírání smlouvy či ve vyúčtování. V Nizozemsku či Francii nabízí zelenou energii většina dodavatelů působících na trhu. S problematikou souvisí také pravidla, která definují případy, kdy je možné energii označit příslušným certifikátem původu. V Dánsku podobná pravidla sjednocuje tamní ombudsman pro ochranu spotřebitele. Dánská pravidla počítají s dvojím způsobem označování pomocí zelených lístků. Jeden lístek znamená, že energie pochází ze 100 % z obnovitelných zdrojů, dva lístky potvrzují nejen dodávku čisté energie, ale také další aktivitu dodavatele v oblasti udržitelnosti výroby a distribuce.

V Belgii je nabídka zelených tarifů také běžnou záležitostí, ačkoliv Test Achats upozorňuje, že v době energetické krize jejich dodavatelé nepřijímali nové zákazníky. Zelené tarify jsou v Belgii rovněž podrobovány zkoumání ze strany organizace Greenpeace, která pravidelně vydává přehled hodnocení jednotlivých dodavatelů v této oblasti.

Dotaz: Umožňují právní předpisy ve vaší zemi vznik energetických komunit? Za jakých podmínek je povoleno sdílet elektřinu uvnitř komunit nezávisle na veřejné energetické síti (např. mezi sousedními domy, obcemi apod.)?

Zpracované odpovědi:

Komunitní energetika je oblastí, kde je patrná snaha všech pozorovaných subjektů dosáhnout obdobných cílů. Mezi tyto cíle patří vytvoření legislativního rámce pro funkční energetické komunity, které svým členům umožní především produkovat, spotřebovat, ukládat, kupovat, prodávat a sdílet elektřinu. Státy se však na cestě k zajištění tohoto cíle nachází v různých stádiích.

Pokročilou legislativu má v tomto smyslu Portugalsku či Francie. Itálie a Německo vlastní legislativní rámec teprve připravují. V Belgii je problematika v kompetenci jednotlivých regionů, přičemž nejvíce se komunitní energetika rozvíjí ve Flandrech, kde existuje již více než 1000 projektů souvisejících s komunitní energetikou.

V Nizozemsku je sice patrná snaha spotřebitelů komunity vytvářet, na druhou stranu se potýkají se značnými legislativními překážkami. Komunity zde nepožívají zvláštních úlev, a proto, podobně jako dodavatelé, musí pro svou činnost získat licenci. To však představuje náročný a také nákladný proces. Alternativně se nizozemským komunitám nabízí navázat kvalifikovanou spolupráci s některým z dodavatelů, což však do jisté míry popírá smysl komunit jako takových.

ZÁVĚR

Srovnání pozorovaných zemí ukazuje odlišné přístupy při řešení energetické krize i k regulatorice odvětví energetiky obecně. Za účelem zajištění stability trhu a cenových nabídek pro koncové zákazníky, jakož i předcházení tržním disrupcím, většina států přistoupila k posílení pravomocí národních regulátorů energetického trhu. Za příklad dobré praxe lze proto hodnotit posílené pravomoci národního regulátora kontrolovat finanční kondici a udržitelnost obchodního modelu u jednotlivých aktérů energetického trhu. Na základě těchto pravomocí by národní regulátoři měli být schopni analyzovat účetní závěrky, rozvahy a další účetní dokumenty. Při zjištění nedostatků by měl mít regulátor možnost přijmout širokou paletu opatření, která by mu v krajním případě umožnila zakázat pokračování v činnosti dodavatele. Stranou dozorové činnosti by nemělo zůstat ani určení cen, zvláště v období cenových stropů a nárokování příslušných náhrad ze strany dodavatelů energií. Ze strany exekutivy je v tomto smyslu dále zapotřebí přijmout taková opatření, aby dozorové orgány své pravomoci důsledně uplatňovaly. Jak se z dotazníků ukazuje, nezřídka je nedůsledná kontrola trhu zapříčiněna nikoliv nedostatkem pravomocí regulátora, ale jejich neuplatňováním. Pro správné fungování dozorových orgánů je však třeba zajistit dostatečné personální, odborné a technické zázemí.

Energetická krize odhalila také dlouho opomíjené oblasti uplatňování konkrétních spotřebitelských práv. Při uplatnění těchto práv je nutné klást především důraz na informovanost spotřebitele, srozumitelnost sdělení adresovaných spotřebiteli či konkrétně definované nároky při nesplnění povinností podnikatele (aktéra energetického trhu). V tomto smyslu se jako vhodné řešení jeví legislativní požadavky na poskytování informací ohledně výpočtu cen a faktorů, které ji ovlivňují, srozumitelnost a jednoduchost vyúčtování a nabídek dodavatelů. Z hlediska vymahatelnosti spotřebitelských práv by mělo být v oblasti energetiky zajištěno zjednodušené řízení před národním regulátorem, jímž by zároveň měla být vyřešena většina nároků související s dodávkou energií, namísto nutnosti uplatňovat takové nároky před soudem. Aby mohlo být řízení procesně skutečně jednoduché, nabízí se specifikace konkrétních soukromoprávních nároků spotřebitelů v návaznosti na porušení povinností podnikatele i s případným vyčíslením, popř. stanovením minimální či maximální výše. Mezi racionální argumenty patří i požadavek nizozemského spotřebitelského sdružení, které požaduje, aby daňová politika státu nezvýhodňovala využívání fosilních paliv, na úkor zelených zdrojů energie.

Pozitivní vývoj lze spatřovat v oblasti dodávky energií ze zelených zdrojů, kdy většina zemí potvrdila možnost sjednat tarif, který energii z těchto zdrojů zaručí. V této oblasti je vhodné přijmout opatření, která by definovala standardy při označování zelených tarifů a zajistila věrohodné informace pro spotřebitele. V této oblasti lze odkázat na činnost dánského ombudsmana pro ochranu spotřebitele. Podobně uspokoivý vývoj je možné pozorovat v rozvoji komunitní energetiky, kde pozorované státy ve většině případů buď přijaly opatření, které umožňuje sdílení energie uvnitř komunit bez výrazných legislativních překážek, či takový zákonný rámec připravují.