

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zainicjowanie procesu publicznych konsultacji na temat nowej struktury rynku energii”

(COM(2015) 340 final)

(2016/C 082/03)

Sprawozdawca: Lutz RIBBE

Dnia 15 lipca 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zainicjowanie procesu publicznych konsultacji na temat nowej struktury rynku energii”

(COM(2015) 340 final).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 7 stycznia 2016 r.

Na 513. sesji plenarnej w dniach 20 i 21 stycznia (posiedzenie z dnia 20 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 212 do 4 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat i popiera wiele z przedstawionych w nim propozycji, które są logiczną konsekwencją rozważań na temat europejskiej unii energetycznej.

1.2. Przedstawione ulepszenia rynków, łącznie z rynkiem dnia bieżącego, zniesienie regulacji zakłócających konkurencję, zarządzanie popytem i stworzenie właściwych sygnałów cenowych są w zasadzie odpowiednimi i ważnymi działaniami mającymi na celu przekształcenie rynku energii, który będzie w przyszłości w większym stopniu zorientowany na specyfikę energii odnawialnych produkowanych w sposób zdecentralizowany i charakteryzujących się okresowością dostaw.

1.3. Bezpieczna dostawa (czystej) energii po przystępnych cenach do przedsiębiorstw i gospodarstw domowych jest podstawą działania gospodarki i egzystencji ludzi w nowoczesnym społeczeństwie. System energetyczny jest w związku z tym zasadniczo sprawą całego społeczeństwa, a jego urzeczywistnienie wymaga starannie wypracowanej równowagi pomiędzy siłami rynku a regulacjami. Nie jest to jak na razie wystarczająco dyskutowane politycznie, również nie w tym komunikacie.

1.4. Cel dotyczący dostaw energii wytwarzanej w sposób niskoemisyjny i przy wysokim udziale dających się regulować odnawialnych źródeł energii można osiągnąć w krótkim bądź średnim terminie tylko wtedy, gdy wszystkim – także nowym – uczestnikom rynku udostępni się wystarczające opcje uelastycznienia, takie jak dostateczne możliwości przechowywania energii, przyjazne dla użytkownika opcje elastycznego popytu oraz technologie elastycznego wytwarzania prądu (jak np. kogeneracja), oraz wystarczająco rozbudowaną i połączoną infrastrukturę dystrybucji energii elektrycznej, a konsumenci będą należycie, na bieżąco i rzetelnie informowani oraz będą mieli możliwość sprzedaży na rynku energii wyprodukowanej na własną rękę, zaś niezbędne inwestycje w technologie i infrastrukturę będą opłacalne. Obecnie warunki te nie są spełnione.

1.5. Sygnały cenowe są ważne, ponieważ przebudowa obecnego systemu będzie wymagać dużych inwestycji. Przy obecnych cenach giełdowych 30 lub 40 EUR/MWh inwestycje, obojętnie czy w nowe moce produkcyjne czy w technologie przechowywania energii, nie są możliwe do zrefinansowania. Takie ceny giełdowe mogą zostać uzyskane tylko dlatego, że m.in. duża ilość prądu jest dostarczana na rynek ze zamortyzowanych elektrowni i wypłacane są dotacje do prądu uzyskiwanego z węgla, energii jądrowej i energii odnawialnych. Dzisiejsze ceny giełdowe nie odzwierciedlają więc nawet realnej struktury kosztów. Subwencje i nadmierne uregulowania powodują, że ceny na giełdzie energii elektrycznej zniekształcają obraz faktycznych kosztów energii elektrycznej. Tylko realistyczne i przejrzyste ceny będą właściwym sygnałem dla inwestycji o skali odpowiedniej dla przebudowy obecnego systemu.

1.6. Przy kształtowaniu cen potrzebne są zatem zupełnie nowe sposoby podejścia, aby stworzyć podstawę ekonomiczną dla pożądanej nowej jakości sieci (obejmującej również zarządzanie popytem i przechowywanie energii). Takie podejście polegałoby na lepszym ukierunkowaniu składników regulacyjnych na pożądane zmiany i na precyzyjniejszej ocenie stabilności systemu.

1.7. W przyszłości ceny muszą odzwierciedlać rzeczywiste pełne koszty wytwarzania i dostarczania energii oraz gospodarowania odpadami, a także negatywne efekty zewnętrzne (np. ślad węglowy). Ceny powinny być realistyczne. Z tym wiąże się też dostosowanie przez Komisję jej własnego systemu pomocy państwa oraz zniesienie wciąż ustalanych przez państwo cen. Na razie Komisja nie przedstawiła żadnej spójnej koncepcji w tej dziedzinie.

1.8. Dużym wyzwaniem technicznym dla nowego systemu energetycznego jest przede wszystkim fakt, że w przyszłości energia elektryczna nie będzie już w sposób regulowany centralnie płynąć z dużych elektrowni do odbiorców („odgórnice”). W oparciu o wiele zdecentralizowanych źródeł energii odnawialnej, częściowo o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji, pojawią się nowe platformy produkcji i zaopatrzenia, które będą musiały być ze sobą połączone („oddolnie”) i w których kluczową rolę będą odgrywać zarządzanie popytem (łącznie z przechowywaniem energii) oraz sprzedaż na rynku lokalnym lub regionalnym.

1.9. EKES wielokrotnie podkreślał, że w takich nowych, zdecentralizowanych systemach energetycznych tkwią możliwości, nie tylko jeżeli chodzi o akceptację społeczną niezbędnych zmian strukturalnych i inwestycji⁽¹⁾: mogą się wiązać z nimi również nowe perspektywy dla gospodarki regionalnej, a także nowe możliwości uzyskania wartości dodanej poza dotychczas znanymi strukturami. Wraz z nowymi technologiami możliwe staje się powiązanie na nowo rozwoju regionalnego z polityką energetyczną. Poza tym połączone z siecią pojedyncze platformy zapewniające dostawy energii stanowią lepszą ochronę przed atakami na infrastrukturę krytyczną.

1.10. Komisja musi zatem zastanowić się nad systemem handlowym pod kątem potrzebnej infrastruktury energetycznej, zamiast próbować wprowadzać niezbędne zmiany do infrastruktury energetycznej tak, aby była ona zgodna z obecnym systemem handlowym. Ponadto musi ona wraz z podmiotami gospodarczymi zastanowić się, jakie zmiany w infrastrukturze energetycznej i systemie handlowym stworzyłyby warunki do bardziej zróżnicowanego, elastycznego, nastawionego na konsumentów i racjonalnego pod względem kosztów systemu energetycznego.

1.11. EKES nie tylko przyjmuje z zadowoleniem uwagi Komisji dotyczące nowego różnorodnego grona zainteresowanych podmiotów, lecz również uznaje za istotne aktywne zaangażowanie konsumentów (czyli przedsiębiorstw, obywateli, służb użyteczności publicznej itp.) w produkcję i sprzedaż bezpośrednią na rynku lokalnym lub regionalnym. Jeżeli przedsiębiorstwa, obywatele lub służby użyteczności publicznej zdecydują się obecnie na wykorzystanie potencjału energetycznego dostępnego w skali lokalnej lub regionalnej, np. w formie zainstalowanych wspólnie paneli społecznych i turbin wiatrowych, to powinno im być znacznie łatwiej niż wcześniej wykorzystać pozyskaną energię bezpośrednio, bez udziału giełd lub dystrybutorów, i/lub sprzedać ją bezpośrednio i bez większych trudności. Także w tym zakresie Komisja wiele pytań pozostawia bez odpowiedzi.

1.12. Komisja wielokrotnie podkreślała, że produkcja energii ze źródeł odnawialnych nadal napotyka przeszkody, które należy usunąć, oraz że konieczne jest wspieranie rozwoju energii odnawialnej na szczeblu regionalnym w oparciu o reguły rynkowe. I EKES jest tego zdania, zauważa jednak, że poszerzenie rynku i ograniczenie prawodawstwa same w sobie nie są wystarczającymi środkami, by doprowadzić do zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Niemniej przedłożony komunikat nie zawiera żadnych wskazówek na temat tego, co konkretnie Komisja ma tu na myśli.

2. Treść i kontekst komunikatu Komisji

2.1. W swoich wytycznych politycznych Komisja pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Junckera wskazała, że jednym z jej celów strategicznych jest stabilna unia energetyczna w połączeniu z przyszłościową polityką przeciwdziałania zmianie klimatu.

⁽¹⁾ Zob. analiza EKES-u: „Odmienić przyszłość energetyki: społeczeństwo obywatelskie jako główny podmiot produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Analiza EKES-u na temat roli społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu dyrektywy UE w sprawie odnawialnych źródeł energii” (EESC-2014-04780-00-04-TCD-TRA).

2.2. Dążenie to znalazło potwierdzenie w programie prac Komisji na 2015 r.⁽²⁾ i zostało bardziej szczegółowo ujęte w strategii ramowej na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu⁽³⁾. Oprócz niezawodnej dostawy energii po przystępnych cenach chodzi o stworzenie zrównoważonego i przyjaznego dla klimatu systemu energetycznego opartego na intensywnej konkurencji rynkowej i innowacji. W strategii ramowej podkreślono zwłaszcza aktywną rolę obywateli w przekształceniu systemu energetycznego. Przekształcenie rynku energii, szczególnie rynku energii elektrycznej, jest istotnym krokiem na drodze do osiągnięcia tych celów.

2.3. Proces konsultacji publicznych zainicjowany za pośrednictwem komunikatu Komisji powinien pomóc w sprostaniu szeregowi poważnych wyzwań, które utrudniają stworzenie przyszłościowego systemu energetycznego.

2.4. Komisja Europejska wiąże wspomniane wyzwania z faktem, że: „Istniejąca koncepcja rynku pochodzi z czasów, gdy głównym celem wielkich, scentralizowanych elektrowni zasilanych w dużej mierze paliwami kopalnymi było zaopatrywanie wszystkich gospodarstw domowych i firm na ograniczonym obszarze – zazwyczaj państwa członkowskiego – w taką ilość energii elektrycznej, jakiej chciano, i gdy konsumenci – gospodarstwa domowe, podmioty gospodarcze i przemysł – byli postrzegani jako pasywni uczestnicy rynku”. Komisja dąży do „gruntownej transformacji europejskiego systemu energetycznego”, w którym bardziej zdecentralizowane wytwarzanie energii elektrycznej będzie mocno opierać się na źródłach energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji, w którym o wiele więcej zainteresowanych podmiotów ze zmieniającymi się rolami będzie brać udział w funkcjonowaniu rynku i w którym zarządzanie popytem będzie nowym i głównym wyzwaniem.

2.5. Konkretnie, Komisja wymienia następujące wyzwania:

- kształtowanie cen i zachęty do inwestycji na rozdrobnionych rynkach,
- utrzymanie krajowej regulacji cen i dostępu do rynku, a także dalsze interwencje rynkowe w państwach członkowskich,
- brak elastyczności rynków pod względem podaży i popytu w świetle rozpowszechnienia energii ze źródeł odnawialnych i zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim”,
- niewystarczające możliwości aktywnego udziału obywateli w kształtowaniu przyszłości energetyki.

2.6. Komisja wskazuje szereg środków umożliwiających stawienie czoła powyższym wyzwaniom:

- stworzenie elastycznego transgranicznego rynku krótkoterminowego energii elektrycznej (ryнку dnia bieżącego),
- ustanowienie długoterminowych sygnałów cenowych poprzez europejski rynek CO₂,
- uzupełnienie brakujących połączeń infrastrukturalnych,
- zregionalizowane promowanie energii ze źródeł odnawialnych zgodnie z zasadami rynku,
- łączenie rynków hurtowych i detalicznych w celu wzmocnienia sygnałów cenowych dla użytkowników końcowych,
- zniesienie regulacji cen na rynku detalicznym i przeszkód w dostępie do rynku dla brokerów i innych uczestników rynku,
- regionalna koordynacja kształtowania polityki energetycznej,
- koordynacja organów regulujących rynek energii i operatorów sieci na szczeblu europejskim i krajowym,

⁽²⁾ COM(2014) 910 final z 16.12.2014.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final z 25.2.2015.

- dostosowanie oceny wystarczalności systemów energetycznych z punktu widzenia krajowego i europejskiego bezpieczeństwa dostaw,
- ramy umożliwiające otwarcie mechanizmów zapewnienia wystarczalności mocy wytwórczych ponad granicami.

3. Uwagi ogólne

3.1. Aby osiągnąć cele europejskiej unii energetycznej, potrzebnych będzie wiele gruntownych transformacji, w tym również – jak wyjaśnia Komisja – zasadnicza zmiana sposobu kształtowania rynku energii elektrycznej.

3.2. Transformacje te uzyskają wystarczającą akceptację społeczną tylko wtedy, gdy: a) będzie mieć miejsce dobrze zorganizowany proces intensywnych konsultacji z zainteresowanymi stronami i społeczeństwem obywatelskim, i b) społeczeństwo to zostanie zaakceptowane nie tylko jako strona konsultacji, ale także jako aktywny partner.

3.3. EKES opisał w swojej analizie⁽⁴⁾ na temat oceny procedury konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami, jak taki proces mógłby wyglądać. W tym kontekście odsyła także do swojej inicjatywy dotyczącej europejskiego dialogu na temat energii.

3.4. Przedstawione ulepszenia rynków, łącznie z rynkiem dnia bieżącego, zniesienie regulacji zakłócających i utrudniających konkurencję, zarządzanie popytem i stworzenie właściwych sygnałów cenowych są właściwymi i ważnymi działaniami mającymi na celu przekształcenie rynku energii, który będzie w przyszłości silniej zorientowany na specyfikę energii odnawialnych o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji. Tylko tak można osiągnąć przyjęte z zadowoleniem przez EKES cele europejskiej unii energetycznej i zagwarantować efektywną kosztowo, przyjazną dla środowiska i bezpieczną dostawę energii elektrycznej po przystępnych cenach do gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

3.5. EKES podkreśla, że dla zorganizowania rozsądnej sprzedaży prądu wytwarzanego z odnawialnych źródeł energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji szczególnie znaczenie ma rynek dnia bieżącego.

3.6. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w komunikacie jeszcze raz opisano główne zasady nowego systemu energetycznego. Uważa je za właściwy sygnał dla wszystkich uczestników rynku i całego społeczeństwa. Obejmują one:

- zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim”,
- wizję dostawy energii bez stosowania paliw kopalnych⁽⁵⁾,
- uznanie przyszłego, bardziej zdecentralizowanego wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji,
- znaczenie zarządzania popytem i przechowywania energii w przyszłym systemie energetycznym,
- uznanie zmieniającej się roli konsumentów w kierunku aktywnego konsumenta, jak i producenta i podmiotu świadczącego usługi w ramach systemu⁽⁶⁾.

3.7. Bezpieczna dostawa czystej energii po przystępnych cenach do przedsiębiorstw i gospodarstw domowych jest podstawą działania gospodarki i egzystencji ludzi w nowoczesnym społeczeństwie. System energetyczny jest w związku z tym zasadniczo sprawą całego społeczeństwa, a jego urzeczywistnienie wymaga starannie wypracowanej równowagi pomiędzy siłami rynku a regulacjami. Nie jest to jak na razie wystarczająco dyskutowane politycznie, również nie w tym komunikacie. Np. kwestia, czy sieci przesyłowych i sieci dystrybucji – podobnie jak ma to miejsce w przypadku autostrad, sieci kolejowej lub wodociągów – nie powinno się raczej przyporządkować do sektora publicznego, nie jest rozstrzygnięta w Brukseli, można tu jednak prowadzić debatę. Polityka energetyczna obejmuje wyznaczanie jasnych warunków ramowych i nadzór regulacyjny. Obejmuje to również ochronę konsumentów i szczególnie wrażliwych grup społecznych.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57.

⁽⁵⁾ Zob. COM(2011) 885 final.

⁽⁶⁾ Zob. TEN/578 „Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii” – zob. s. 22 niniejszego Dziennika Urzędowego.

3.8. EKES pragnie powstrzymać się od pozytywnych komentarzy na temat wielu słusznych środków przedstawionych przez Komisję, w tym jej krytycznego stosunku do wolnych mocy produkcyjnych. Należy raczej przeprowadzić rozważania na tematy, które zostały w komunikacie niewystarczająco uwzględnione lub wręcz pominięte.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES w pełni zgadza się z Komisją, że konieczna jest „gruntowna transformacja europejskiego systemu energetycznego”. Niemniej zdaniem Komitetu przedstawione w komunikacie rozwiązania stanowią raczej dostosowanie lub uzupełnienie obecnego systemu niż „gruntowną transformację energetyki”.

4.2. EKES pragnie zwłaszcza podkreślić, że „gruntowna transformacja” nie może polegać wyłącznie na połączeniu krajowych systemów w europejską sieć, zreformowaniu istniejących rynków i systemów handlu czy też znacznym zwiększeniu udziału energii ze źródeł odnawialnych. Trzeba raczej zaprojektować i rozwinąć całkowicie nowy system energetyczny z udziałem szerszego, bardziej zdecentralizowanego i różnorodnego grona zainteresowanych podmiotów. Oznaczałoby to nie tylko poprawę istniejących sieci przesyłowych i sieci dystrybucji, ale także oparcie ich na nowej, technicznie bardziej zaawansowanej infrastrukturze. Taka nowa sieć powinna po części cechować się zupełnie nowymi i bardziej różnorodnymi strukturami działania, połączeń i sprzedaży, zaś obecne tradycyjne źródła energii powinny w niej odgrywać rolę pomostu.

4.3. Cel dostawy energii wytwarzanej bezemisyjnie i przy wysokim udziale dających się regulować odnawialnych źródeł energii można osiągnąć w krótkim bądź średnim terminie tylko wtedy, gdy:

- a) wszystkim – także nowym – uczestnikom rynku udostępni się wystarczające opcje uelastycznienia, takie jak wystarczające możliwości przechowywania energii, przyjazne dla użytkownika opcje elastycznego popytu oraz technologie elastycznego wytwarzania prądu (jak np. niezwykle wydajna kogeneracja);
- b) konsumenci będą należycie, na bieżąco i rzetelnie informowani;
- c) konsumenci będą mieli możliwość sprzedaży na rynku energii wyprodukowanej na własną rękę;
- d) dostępna będzie wystarczająco rozbudowana i połączona infrastruktura dystrybucji energii elektrycznej;
- e) niezbędne inwestycje w technologie i infrastrukturę będą opłacalne;

obecnie warunki te nie są spełnione.

4.4. Sygnały cenowe i zachęty inwestycyjne

4.4.1. Komisja podkreśla znaczenie sygnałów cenowych, by a) zachęcić użytkowników do przyjęcia aktywnej roli na rynku energii i b) stworzyć dla przedsiębiorstw zachęty do inwestowania w nowe, niskoemisyjne technologie energetyczne. Takie sygnały cenowe są ważne, ponieważ przebudowa obecnego systemu będzie wymagać dużych inwestycji. Przy obecnych cenach giełdowych 30 lub 40 EUR/MWh, które naturalnie są interesujące dla konsumenta, o ile przekładają się na ceny dla niego, inwestycje, obojętnie czy w nowe moce produkcyjne czy w technologie przechowywania energii, nie są możliwe do zrefinansowania. Takie ceny giełdowe mogą obecnie zostać uzyskane tylko dlatego, że m.in. duża ilość prądu jest dostarczana na rynek ze zamortyzowanych elektrowni i wypłacane są wysokie dotacje do prądu uzyskiwanego z węgla, energii jądrowej i energii odnawialnych. Dzisiejsze ceny giełdowe nie odzwierciedlają więc realnej struktury kosztów. Subwencje i nadmierne uregulowania powodują, że ceny na giełdzie energii elektrycznej zniekształcają obraz faktycznych kosztów energii elektrycznej. Tylko realistyczne i przejrzyste ceny będą właściwym sygnałem dla inwestycji o skali odpowiedniej dla przebudowy obecnego systemu.

4.4.2. W komunikacie Komisji za mało podkreśla się, jakie implikacje ma szczególna struktura kosztów energii odnawialnych: przy zerowych kosztach krańcowych związanych z energiami odnawialnymi i technologiami przechowywania energii elektrycznej rynki handlu hurtowego nie wysyłają już żadnych pozytywnych sygnałów cenowych. Ma to dwie implikacje. Po pierwsze, jeżeli ceny hurtowe nie wysyłają sygnałów dla krótkoterminowej alokacji energii elektrycznej, należy je stworzyć innymi środkami, czyli np. poprzez dotacje. Po drugie, zerowe koszty krańcowe wymagają zupełnie nowych mechanizmów refinansowania energii odnawialnych o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji, a także technologii przechowywania energii elektrycznej.

4.4.3. Przy kształtowaniu cen potrzebne są zatem zupełnie nowe sposoby podejścia, aby stworzyć podstawę ekonomiczną dla pożądanej nowej jakości sieci (obejmującej również zarządzanie popytem i przechowywanie energii). Takie podejście mogłoby polegać na rozważeniu przekształcenia składników regulacyjnych ceny dla odbiorcy końcowego, w szczególności w odniesieniu do podatku od energii elektrycznej i do opłat za korzystanie z sieci. Należy rozważyć nową strukturę finansowania kosztów ogólnych w systemie energetycznym.

4.4.4. Mając na uwadze dokładne odzwierciedlenie wszystkich kosztów dostawy energii elektrycznej w cenach, EKES wnosi, by Komisja zapewniła przejrzystość kosztów w ramach podejścia zharmonizowanego w całej UE. Ustalone i porównywalne koszty powinny odzwierciedlać rzeczywiste pełne koszty wytwarzania i dostarczania energii oraz gospodarowania odpadami. Te zestawienia kosztów muszą również uwzględniać negatywne efekty zewnętrzne (np. ślad węglowy) i dotacje. W tym kontekście EKES wskazuje na swe wcześniejsze opinie⁽⁷⁾ i uwagi i nadal stanowczo domaga się, by Komisja spełniła swą obietnicę pełnej internalizacji całkowitych kosztów energii (łącznie z efektami zewnętrznymi), począwszy od produkcji energii po gospodarowanie odpadami, w jej cenie i by nie dopuszczała żadnego bezpośredniego lub pośredniego konkurowania w dotowaniu różnych źródeł energii.

4.4.5. Obok rzeczywistych kosztów należy tak ukształtować warunki ramowe, aby ceny uwzględniały również utrzymywanie zdolności produkcyjnych, tak samo jak unikanie emisji szkodliwych dla klimatu bądź stworzenie potrzebnych miejsc pracy wysokiej jakości. Ceny muszą odzwierciedlać to, że będą występować okresy z dużą podażą i mniejszym popytem oraz odwrotnie – z dużym popytem i mniejszą podażą. Dopiero wówczas, gdy ceny będą wyrażać całą prawdę o kosztach i usługach, a redukcje będą w pełnym zakresie podawane do wiadomości konsumentów, możliwe będą pożądane przez Komisję zmiany, takie jak zarządzanie popytem, elastyczniejsze elektrownie i przechowywanie energii.

4.4.6. EKES zgadza się z Komisją, że należy odejść od regulacji cen. Słuszne jest dopuszczenie swobodnie ustalanych cen, zarówno poprzez ich obniżanie, jak i podwyższanie. Wywołuje to niezbędne reakcje ze strony rynku i służy opcjom elastyczności, takim jak zarządzanie obciążeniem sieci i magazynowanie. EKES postrzega przepis z unijnych wytycznych w sprawie pomocy państwa, zakazujący wypłacania dotacji w okresie ujemnych cen energii elektrycznej, jako potężną interwencję na rynku, która jednostronnie stawia w gorszej sytuacji energie odnawialne i sprzyja technologiom szkodliwym dla środowiska o wyższych kosztach krańcowych. Obecne dotacje stanowią wyrównanie, gdy sygnały cenowe, zwłaszcza z powodu braku internalizacji kosztów zewnętrznych, nie funkcjonują. Komisja Europejska sama może temu zaradzić poprzez zreformowanie swych wytycznych w sprawie pomocy państwa. EKES oczekuje od Komisji przedstawienia koncepcji, która zarówno przyczyni się do wyeliminowania przyczyn ujemnych cen, jak i w dłuższej perspektywie sprawi, że dotacje staną się zbędne.

4.4.7. W dokumencie Komisji poruszana jest m.in. również kwestia konieczności usprawnienia handlu emisjami. EKES wydał w tej sprawie opinię⁽⁸⁾. Podkreśla jednak, że nawet w przypadku rygorystycznych reform jedynie część kosztów zewnętrznych paliw kopalnych zostanie uwzględniona w cenach. Międzynarodowy Fundusz Walutowy szacuje, że dotacje na paliwa kopalne w UE wynoszą łącznie 330 mld USD rocznie, i stwierdza, że są one nieskuteczne i niesprawiedliwe społecznie, hamują innowacje, negatywnie wpływają na budżet i mają fatalne skutki dla środowiska naturalnego⁽⁹⁾.

4.4.8. Nawet najdoskonalsza nowa struktura rynku nie może załagodzić związanych z tym problemów i fałszywych sygnałów cenowych.

4.4.9. Komisja wprawdzie wielokrotnie podkreśla, że energie odnawialne nadal napotykać na przeszkody, które należy usunąć, oraz że konieczne jest wspieranie rozwoju energii odnawialnych na szczeblu regionalnym w oparciu o reguły rynkowe. I EKES jest tego zdania. Niemniej przedłożony komunikat nie zawiera żadnych wskazówek, co konkretnie Komisja ma tu na myśli.

⁽⁷⁾ M.in. Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1.

⁽⁸⁾ Zob. Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 46.

⁽⁹⁾ Zob. dokument roboczy MFW „How Large Are Global Energy Subsidies?” („Ile wynoszą światowe dotacje na energię?”) (WP/15/105), maj 2015 r.

4.5. Handel energią elektryczną

4.5.1. W tytule komunikatu Komisji mówi się o „nowej strukturze rynku energii”. W dokumencie omawiane są jednak prawie wyłącznie zmiany, które są możliwe do przeprowadzenia i uznawane za niezbędne w zakresie systemu elektroenergetycznego, rynków energii elektrycznej i handlu energią elektryczną. W rozdziale 5 mowa jest wręcz o „komunikacie konsultacyjnym w zakresie struktury rynku energii elektrycznej”.

4.5.2. To wyraźne skupienie się na systemie elektroenergetycznym i rynku energii elektrycznej nie jest wystarczające do stawienia czoła prawdziwemu i poważnemu wyzwaniu, które stoi przed Europą z punktu widzenia polityki energetycznej. Trzeba lepiej uwzględnić w rozważaniach ciepłownictwo i sektor transportu, zwłaszcza że przewiduje się, iż w przyszłości te trzy obszary będą ze sobą znacznie bardziej powiązane niż dzisiaj, co może stworzyć nowe możliwości i załagodzić problemy (hasła przewodnie to: *Wind Power to Heat, Power to Gas/Hydrogen*, elektromobilność).

4.5.3. Zbliżenie elektroenergetyki z ciepłownictwem i sektorem mobilności jest o wiele łatwiejsze w systemach elektroenergetycznych zorganizowanych w sposób zdecentralizowany niż w systemie centralistycznym. A to dlatego, że ciepło i mobilność są same przez się zorganizowane w sposób zdecentralizowany, tak że można je łatwiej włączyć jako opcje elastyczności dla systemu elektroenergetycznego, gdy energia elektryczna również może być sprzedawana w sposób zdecentralizowany i bezpośredni. Z tego powodu zadanie transformacji rynku energii elektrycznej jest ściśle związane z rozwojem opcji zdecentralizowanej sprzedaży prądu wytwarzanego z odnawialnych źródeł energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji, do których to opcji należeć muszą również wykorzystanie energii na potrzeby mobilności i produkcji ciepła.

4.5.4. Co się tyczy rynku energii elektrycznej, Komisja przedstawia wiele propozycji w sprawie nowych struktur w obecnym systemie handlu, zwłaszcza w handlu na giełdzie. Większa różnorodność w obecnym handlu energią na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim jest oczywiście pożądana i istotna. W żadnym jednak wypadku dokonywanie transakcji nie powinno zostać całkowicie zdominowane przez giełdy i dystrybutorów, lecz tej kwestii Komisja nie porusza.

4.5.5. Jeżeli przedsiębiorstwa, obywatele lub służby użyteczności publicznej zdecydują się obecnie na wykorzystanie potencjału energetycznego dostępnego w skali lokalnej lub regionalnej, np. w formie zainstalowanych wspólnie paneli społecznych i turbin wiatrowych, to powinno im być znacznie łatwiej niż wcześniej wykorzystać pozyskaną energię bezpośrednio, bez udziału giełd lub dystrybutorów, i/lub sprzedać ją bezpośrednio i bez większych trudności.

4.5.6. Brakuje jednak propozycji, jak należałoby wesprzeć już widoczne nowe formy zdecentralizowanego i bezpośredniego wykorzystania energii oraz lokalnej sprzedaży bezpośredniej (B2B). Równie niewiele uwagi poświęca się lokalnym formom handlu i zmianie form energii (jej przechowywaniu).

4.6. Struktury rynku i produkcja zdecentralizowana

4.6.1. W komunikacie Komisji jest mowa a to o integracji energii odnawialnych w systemie dostaw energii elektrycznej, a to o konieczności dostosowania kształtowania rynku pod kątem energii odnawialnych, a gdzie indziej znowu o tworzeniu rynku nastawionego na energie odnawialne. EKES pragnie uściślić, że jego zdaniem w pierwszej kolejności nie chodzi wcale o integrację energii odnawialnych w obecnym systemie dostaw energii elektrycznej – choć w dalszej perspektywie odnawialne źródła energii rzeczywiście będą musiały odgrywać w nim zasadniczą rolę.

4.6.2. Dużym wyzwaniem technicznym dla nowego systemu energetycznego jest przede wszystkim to – co Komisja powinna jeszcze dobitniej przedstawić w procedurze konsultacji – że w przyszłości energia elektryczna nie będzie już w sposób regulowany centralnie płynąć z dużych elektrowni do użytkowników („odgórnice”). W oparciu o wiele zdecentralizowanych źródeł energii odnawialnej, częściowo o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji, pojawiają się nowe platformy produkcji i zaopatrzenia, które muszą zostać ze sobą połączone („oddolnie”) i w których zarządzanie popytem (łącznie z przechowywaniem energii) będzie odgrywać kluczową rolę.

4.6.3. Wobec pożądanej różnorodności podmiotów będzie to zatem oznaczało, że obok wypracowanych już dużych struktur handlowych konieczne będzie stworzenie zupełnie nowych zdecentralizowanych form sprzedaży i systemów zarządzania energią.

4.6.4. Fala innowacji w dziedzinie IT, systemu produkcji, technologii przechowywania energii, systemu dystrybucji, a także technik budowlanych doprowadziła do powstania wielu takich platform produkcji i zaopatrzenia, co jeszcze przed paroma laty wydawało się nierealistyczne. Osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia (takie jak spółdzielnie energetyczne) czy też gminy (służby użyteczności publicznej) wypracowały pewne rozwiązania służące pełnej lub częściowej samowystarczalności, dzięki którym są one znacznie mniej zależne od tradycyjnych (i bardziej elastycznych) ofert i przepływów handlowych. Ważne jest, aby widzieć tę paralelę między trendami technicznymi bądź technologicznymi a społecznymi bądź socjologicznymi. Obydwa trendy zmiierają w tym samym kierunku, mianowicie w stronę większej autonomii oraz samoregulujących się i bardziej zdecentralizowanych jednostek sieciowych.

4.6.5. Zaczyna się od bardzo niewielkiej skali: już teraz rozwijają się w pełni nowe struktury, takie jak na przykład systemy fotowoltaiczne. Jeszcze około pięć lat temu zużycie własnej energii fotowoltaicznej było całkowicie nieatrakcyjne z ekonomicznego punktu widzenia, a wyprodukowana energia elektryczna była po prostu wprowadzana do sieci. Obecnie sytuacja się całkowicie zmieniła. Ze względów ekonomicznych nie wprowadza się już do eksploatacji paneli słonecznych, które nie miałyby na celu możliwie największego wykorzystania samodzielnie wyprodukowanej energii elektrycznej. Prowadzi to do wzrostu popytu na technologie przechowywania energii, a tym samym do ich dalszego rozwijania. W ten sposób nowe panele fotowoltaiczne przyczyniają się do odciążenia sieci i zrównoważenia jej obciążenia. Wraz z np. dającą się przewidzieć elektromobilnością czy też połączeniem z produkcją ciepła otwierają się całkowicie nowe, dodatkowe, zdecentralizowane możliwości produkcji i wykorzystania energii.

4.6.6. Konsumenci, którzy produkują i wykorzystują swoją własną energię elektryczną i chcą przekazać ewentualną nadwyżkę np. współmieszkańcom lub sąsiadom, nie są już jednak klasycznymi aktywnymi graczami rynkowymi. W dokumencie Komisji nie opisuje się niestety, w jaki konkretnie sposób muszą się zmienić warunki ramowe, by rozpowszechnić takie struktury.

4.6.7. Nie przedstawiono także wystarczająco konkretnych przeszkód, na jakie w dalszym ciągu napotykają energie odnawialne.

4.6.8. EKES wielokrotnie podkreślał, że w takich nowych, bardziej zdecentralizowanych systemach energetycznych tkwią możliwości, nie tylko jeżeli chodzi o akceptację społeczną niezbędnych zmian strukturalnych i inwestycji. Mogą się wiązać z nimi również nowe perspektywy dla gospodarki regionalnej, a także nowe możliwości uzyskania wartości dodanej poza dotychczas znanymi strukturami. Wraz z nowymi technologiami możliwe staje się powiązanie na nowo rozwoju regionalnego z polityką energetyczną oraz wyraźna poprawa wyższych wymogów dotyczących bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej.

4.6.9. Wzmocniona produkcja lokalna i sprzedaż bezpośrednia są również pozytywnym zjawiskiem z tego względu, że ograniczają straty sieciowe. Federalna Agencja ds. Sieci w Niemczech pisze na ten temat ⁽¹⁰⁾: „Widać jak na dłoni, że zmiana systemu dostaw energii może się udać najlepiej przy ścisłej współpracy wszystkich zainteresowanych. (...) Należy z zadowoleniem przyjąć wszelkie podejścia nastawione na jak największe zużycie energii u źródła. Ten aspekt zawsze leżał u podstaw dostaw energii, ponieważ ogranicza on do minimum straty sieciowe”.

4.6.10. Komisja musi zatem zastanowić się nad systemem handlowym pod kątem pożądanej infrastruktury energetycznej, zamiast próbować wprowadzać niezbędne zmiany do infrastruktury energetycznej tak, aby była ona zgodna z obecnym systemem handlowym.

4.6.11. Należy jednakże wziąć także pod uwagę doświadczenia wielu państw członkowskich, w których niektóre podmioty rynkowe, takie jak inwestorzy strategiczni, wybrali dla siebie poszczególne sekcje sektora produkcji energii pod kątem maksymalizacji zysków, a zarazem odmówiły inwestowania w bezpieczeństwo dostaw, innowacje i konserwację, przerzucając związane z tym koszty na klientów.

⁽¹⁰⁾ *Smart grids, smart markets – Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur zu den Aspekten des sich verändernden Energieversorgungssystems* [„Inteligentne sieci i inteligentny rynek – kluczowy dokument Federalnej Agencji ds. Sieci na temat niektórych aspektów zmian systemu dostaw energii”], grudzień 2011 r., s. 42.

4.7. Współpraca regionalna oraz tworzenie europejskich sieci organów regulujących rynek i operatorów systemu

4.7.1. Obecnie celem nowej europejskiej polityki energetycznej nie może być jak największa liczba samowystarczalnych, odciętych od sieci energetycznej obszarów zaopatrzenia. Celem powinno być jednak stworzenie możliwie największej liczby skutecznych, konkurencyjnych i dostosowanych do potrzeb użytkowników platform produkcji i zaopatrzenia, a także ich włączenie do europejskiej sieci. Powinno się to odbywać również z uwzględnieniem tego, że zadaniem UE jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, lecz własne zaopatrzenie w energię leży w kompetencji gmin i regionów.

4.7.2. Jeżeli warunki ramowe są odpowiednie i wysyłane są właściwe sygnały cenowe, powstaje wiele mniejszych jednostek sieciowych, które zapewniają optymalny wynik z punktu widzenia własnej produkcji i zużycia energii. Jednostki te muszą być jednak połączone z sąsiednimi lub nadrzędnymi sieciami, np. by udostępnić pozytywną lub negatywną energię bilansującą.

4.7.3. Wewnątrz tych systemów, lecz również nadrzędnie, zarządzanie popytem będzie odgrywać istotną rolę; EKES postrzega technologie przechowywania energii jako element tej całości. Technologie przechowywania energii zajmą ważną rolę w sieci, ponieważ z technicznego punktu widzenia będą one zarówno antycyklicznymi konsumentami, jak i producentami.

4.7.4. Zapewnienie tak dużej różnorodności podmiotów, a także stworzenie równych szans i koordynacja systemów stawiają istotne zadania przed krajowymi operatorami systemu, krajowymi organami regulacyjnymi i UE. Przyszłe systemy zaopatrzenia w energię wymagają dobrze skoordynowanego, ogólnoeuropejskiego systemu zarządzania energią (na podobieństwo systemu transportu lotniczego), który miałby rozoznać co do stanu wszystkich podłączonych platform produkcji i zaopatrzenia i – w stosownych wypadkach – uwzględniłby wszystkie awarie. W ten sposób w wyjątkowych okolicznościach można interweniować automatycznie lub manualnie, by zapewnić stabilność sieci i bezpieczeństwo.

4.7.5. Współpraca może być owocna jedynie pod warunkiem że stworzone zostaną dobrze rozwinięte i optymalnie zorganizowane sieci przesyłowe i systemy dystrybucyjne. Obejmuje to również, przede wszystkim w obliczu wymienionych wcześniej niewystarczających zachęt inwestycyjnych w postaci cen, wykorzystywanie w większym stopniu środków publicznych, np. pochodzących z instrumentu „Łącząc Europę”, na stworzenie transgranicznych sieci elektrycznych zamiast koncentrowania się np. na infrastrukturze do przesyłu gazu i ropy naftowej.

4.7.6. EKES zgadza się z Komisją, że „aby umożliwić rozwój rynkowych usług dla konsumentów (...), operatorzy systemów dystrybucyjnych powinni być neutralnym czynnikiem usprawniającym rynek”. Komisja powinna lepiej wyjaśnić, co zamierza zmienić, by zrealizować ten cel, i bliżej zdefiniować rolę i zadania operatorów systemów dystrybucyjnych, a także regulatorów.

Bruksela, dnia 20 stycznia 2016 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
