

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona)***[COM(2016) 861 final – 2016-379-COD]***Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylającego dyrektywę 2005/89/WE***[COM(2016) 862 final – 2016-377-COD]***Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (wersja przekształcona)***[COM(2016) 863 final – 2016-378-COD]***Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (wersja przekształcona)***[COM(2016) 864 final – 2016-380-COD]*

(2017/C 288/13)

Sprawozdawca: **Alfred GAJDOSIK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 16.1.2017 Rada Unii Europejskiej, 19.1.2017
Podstawa prawna	Art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	16.5.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	31.5.2017
Sesja plenarna nr	526
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	185/2/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji dotyczące nowej struktury rynku, rozporządzenia w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń i nowej organizacji współpracy organów regulacji energetyki. Jest to kolejny etap przechodzenia od krajowych rynków regulowanych w kierunku opartego na rynku podejścia do energii elektrycznej w UE, które gwarantuje bezpieczeństwo dostaw o możliwie najniższych kosztach w sposób odpowiadający głównym interesom wszystkich europejskich konsumentów energii elektrycznej, w tym podmiotów przemysłowych, komercyjnych i mieszkaniowych. Uda się to jednak osiągnąć jedynie przy większej elektryfikacji gospodarki, co jest najskuteczniejszą i najelastyczniejszą formą urzeczywistnienia tego celu.

1.2. Zgodnie z wcześniejszymi opiniami Komitet podkreśla, że dobrze funkcjonujące rynki energii elektrycznej są warunkiem realizacji celów unii energetycznej⁽¹⁾. EKES zgadza się z poglądem Komisji, że aby rynek dobrze funkcjonował, konieczne są istotne zmiany w strukturze rynku, szczególnie ze względu na coraz większe wykorzystanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych⁽²⁾. Integracja energii ze źródeł odnawialnych na istniejącym rynku nie będzie

⁽¹⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 84, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 117.

⁽²⁾ Zob. także opinia TEN/626 w sprawie stanu unii energetycznej w 2016 r. (zob. s. 100 niniejszego Dziennika Urzędowego).

pomocna. Potrzebny jest nowy rynek. Komitet uważa, że ogólny zarys pakietu dotyczącego struktury rynku stanowi odpowiednią reakcję na potrzebę tych zmian i toruje drogę do racjonalnej pod względem kosztów i wykonalnej pod względem finansowym transformacji energetyki.

1.3. EKES docenia ogólne podejście przyjęte w pakiecie dotyczącym struktury rynku, a zwłaszcza cele polegające na tym, aby konsumenci byli centralnym elementem rynku energii, cele zwiększania dostaw energii elektrycznej i wspierania współpracy regionalnej. Odpowiednie dostosowanie zasad rynkowych i ram regulacyjnych jest ważnym krokiem w kierunku stabilnych dostaw czystej energii dla wszystkich europejskich konsumentów po jak najniższych cenach. Niemniej w kilku aspektach nadal można jeszcze uzyskać poprawę. Potrzebne są zwłaszcza bardziej szczegółowe przepisy⁽³⁾.

1.4. Dekarbonizacja jest jednym z celów strategicznych unii energetycznej, dlatego też należy wspierać dążenie do zwiększenia inwestycji w dekarbonizację rynku energii elektrycznej. Jednak najlepszym sposobem na osiągnięcie tego celu jest stworzenie równych i uczciwych warunków rynkowych, korzystnych zarówno dla konsumentów, jak i dla przejścia na zieloną gospodarkę. Pełna internalizacja kosztów zewnętrznych konwencjonalnego wytwarzania energii elektrycznej, obejmująca szkody związane ze zmianą klimatu i szkody dla zdrowia ludzkiego, ma kluczowe znaczenie dla efektywnej i skutecznej dekarbonizacji. Odpowiednie opodatkowanie jest najlepszym sposobem ukierunkowywania inwestycji na zieloną energię elektryczną.

1.5. EKES zdecydowanie popiera wprowadzenie zapisu, że wszyscy konsumenci, w tym przemysł, przedsiębiorstwa handlowe i gospodarstwa domowe, mają prawo do produkcji i magazynowania energii oraz handlu nią, a także że lokalne społeczności energetyczne mają prawo do wspierania, rozwijania lub wynajmowania sieci społecznościowych. Potrzebne są jednak bardziej szczegółowe przepisy, by umożliwić egzekwowanie tych praw i usunięcie istniejących przeszkód (dostęp do sieci, nieuczciwe i nieproporcjonalne opłaty sieciowe, bariery prawne i administracyjne itp.).

1.6. Ponadto celem musi być, aby europejscy konsumenci mieli szansę w pełni uczestniczyć w całym rynku energii elektrycznej, a tym samym w handlu energią elektryczną i w jej dostawach. W propozycjach Komisji brakuje szczegółowych zasad umożliwiających stworzenie niezbędnych warunków w tym celu. Należy rozbudować zdecentralizowane systemy obrotu i struktury handlowe, które umożliwią bezpośredni handel nawet małymi jednostkami energetycznymi. Decentralizacja dostaw energii elektrycznej i obrotu nią, choć jest warunkiem pełnego udziału konsumentów w rynku, nie oznacza rozdrobnienia europejskiego rynku energii elektrycznej.

1.7. Wprawdzie Komisja prawidłowo odnosi się do celu, jakim jest umocnienie rynków krótkoterminowych, jednak w dłuższej perspektywie nie wystarczy to, aby oprócz inwestycji w energię elektryczną ze źródeł odnawialnych na mechanizmach rynkowych. W tym celu w przypadku energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych musi istnieć możliwość obrotu nią na rynkach zdecentralizowanych poprzez opcje transakcji terminowych typu *forward* i *futures*, co stanie się możliwe jedynie pod warunkiem, że będzie się odbywał handel produktami bilansującymi przy wykorzystaniu rozwiązań zapewniających elastyczność.

1.8. Ponieważ problemem w wielu państwach europejskich nie jest dziś brak zdolności wytwórczych, ale nadwyżka tych zdolności, mechanizm zdolności wytwórczych dla konwencjonalnego wytwarzania energii elektrycznej powinien być wykorzystywany jedynie jako rozwiązanie krótkoterminowe, jeśli produkty bilansujące nie są w stanie zapewnić niezbędnego bezpieczeństwa dostaw przy uwzględnieniu stabilności inwestycji dla wszystkich uczestników rynku.

1.9. EKES przypomina, że w przyszłej polityce na rzecz społeczeństwa niskoemisyjnego należy wziąć pod uwagę problem ubóstwa energetycznego. Prosumpcja może być jednym ze sposobów, jak rozwiązać ten problem, o ile konsumentom podatnym na zagrożenia umożliwi się dostęp do niezbędnego kapitału poprzez pożyczki ze środków publicznych lub dzięki pomocy gmin, regionów lub innych podmiotów, takich jak organizacje pozarządowe.

1.10. EKES podkreśla, że biorąc pod uwagę typowo mniejszą wielkość produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i z kogeneracji w elektrociepłowniach, coraz ważniejsze stają się dobrze funkcjonujące, nowoczesne i inteligentne sieci dystrybucyjne. Krajowe przepisy muszą umożliwiać podejmowanie niezbędnych inwestycji i zachęcać do nich operatorów sieci. Konieczne są również inwestycje w poprawę wzajemnych połączeń krajowych sieci energetycznych. Wszystkie te inwestycje przyczynią się do zapewnienia dostaw energii i stworzą nowe miejsca pracy w Europie.

⁽³⁾ Zob. także opinia TEN/624 w sprawie pakietu dotyczącego czystej energii dla wszystkich (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

1.11. EKES zaznacza, że cel, jakim jest osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w kontekście rynkowym i przy zapewnieniu centralnej roli konsumentów, wymaga intensywnego wykorzystania ICT (technologii informacyjno-komunikacyjnych), nowych metod planowania i nowych narzędzi eksploatacji systemu elektrycznego, które razem wzięwszy umożliwiają zidentyfikowanie w czasie rzeczywistym potrzeb konsumentów i sieci, co z kolei zakłada duże inwestycje w badania, rozwój i innowacje (zob. pkt 3.13).

1.12. Jeśli chodzi o elastyczność, elektromobilność, magazynowanie i inne możliwości z zakresu bilansowania, EKES popiera stanowisko Komisji, aby nadać niezależnym uczestnikom rynku przywilej rozwijania tych ważnych sektorów rynku, zanim pozwoli się operatorom sieci na przyjęcie roli zarządcy lub operatora danych instalacji.

2. Treść komunikatu Komisji

2.1. W proponowanym pakiecie Komisja podkreśla, że osiągnięcie celów unii energetycznej zakłada gruntowną reformę rynku energii elektrycznej. Integracja energii ze źródeł odnawialnych na istniejącym rynku nie będzie pomocna. Potrzebny jest nowy rynek.

2.2. Komisja Europejska formułuje nową politykę rynkową w oparciu o dwie zasady:

- Należy wdrożyć nowe zasady rynkowe, które będą odzwierciedlać główne cechy energii ze źródeł odnawialnych – decentralizację i elastyczność – oraz będą się przyczyniać do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw i opłacalności.
- Konsumentom powinni być centralnym elementem nowego rynku energii.

2.3. Propozycja Komisji koncentruje się również na kwestii wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw poprzez podejście oparte na gotowości na wypadek zagrożeń.

2.4. Czwartym aspektem jest reforma nadzoru regulacyjnego polegająca na ponownym zdefiniowaniu roli i kompetencji Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

Niniejsza opinia, jako opinia sektorowa, przede wszystkim oceni teksty legislacyjne pod kątem tego, w jakim stopniu spełniają one zasady przedstawione w pkt 2.2. Zdaniem EKES-u, ponieważ kwestia ta jest głównie poruszana w dokumentach dotyczących wewnętrznego rynku energii elektrycznej (COM(2016) 861 final i COM(2016) 864 final), opinia ta koncentruje się szczególnie na tych dwóch dokumentach.

3. Ogólne uwagi dotyczące struktury rynku

3.1. Do dekarbonizacji całego systemu energetycznego, w tym sektorów ogrzewania i mobilności, potrzebny jest odpowiednio duży udział energii ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej. W tym kontekście podejście Komisji jest zasadniczo prawidłowe: należy rozwijać europejski rynek energii elektrycznej w taki sposób, aby był kompatybilny z energią ze źródeł odnawialnych. EKES docenia to jasne podejście jako ważny krok w kierunku osiągnięcia europejskiego rynku energii elektrycznej, który pomaga przezwyciężyć istniejące przeszkody, takie jak ograniczenia fizyczne spowodowane brakiem połączeń międzysystemowych oraz różnorodność regulacyjna i podatkowa wśród państw członkowskich.

3.2. Ważną kwestią wstępną jest fakt, że energia ze źródeł odnawialnych o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji jest ze swej natury zdecentralizowana; innymi słowy:

- Łądowe instalacje wiatrowe i instalacje fotowoltaiczne są zwykle znacznie mniejsze niż konwencjonalne jednostki wytwórcze.
- Energia pochodząca z wiatru wiejącego na lądzie i z promieniowania słonecznego jest dostępna praktycznie wszędzie.
- Można to zaplanować w sposób, który będzie dostosowany do zużycia, jeśli będą istniały właściwe zachęty rynkowe. Mimo że nie mamy kontroli nad odnawialnymi źródłami energii, możemy z dużą dokładnością przewidzieć ich dostępność.

Te same cechy często odnoszą się też do innych technologii, takich jak kogeneracja w elektrociepłowniach, które będą odgrywać ważną rolę jako rozwiązania zapewniające elastyczność i zbilansowanie na przyszłych rynkach energii dzięki wysokiej wydajności.

3.3. Z jednej strony cechy te powodują powstanie szczególnych korzyści, o czym w pewnym stopniu wspomina Komisja Europejska w swoich propozycjach dotyczących nowej struktury rynku. Propozycja Komisji mogłaby jednak być bardziej spójna i zwięzła, jeśli chodzi o ukierunkowanie zasad rynkowych wokół tych zalet. W tym kontekście zwraca się uwagę na odnośne poglądy EKES-u sformułowane w opinii w sprawie przeglądu dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych (TEN/622) ⁽⁴⁾. Dla struktury rynku szczególnie istotny jest fakt, że energia ze źródeł odnawialnych i inne zdecentralizowane technologie przyczyniają się do znacznej poprawy płynności rynku.

3.4. Nowy rynek energii będzie charakteryzować się – jak słusznie podkreśla Komisja – znacznie większą liczbą jednostek wytwórczych w porównaniu z konwencjonalną strukturą wytwarzania, dla której charakterystyczna jest bardzo mała liczba elektrowni. W rezultacie nastąpi znaczny wzrost różnorodności podmiotów zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej. Istotną rolę odgrywa tutaj spowodowanie, by konsumenci stali się bardziej aktywnymi uczestnikami. Wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i kogeneracja pozwalają konsumentom stać się producentami, co Komisja przyznała w swoim wniosku.

3.5. Należy zauważyć, że idea „aktywizacji konsumentów” ma odnosić się do wszystkich kategorii konsumentów, w tym do komercyjnych i przemysłowych odbiorców energii, którzy mogą uzyskać znaczne oszczędności dzięki inwestycjom w zdecentralizowane technologie wytwarzania przeznaczone do wytwarzania energii do konsumpcji własnej. Aktywizacja konsumentów doprowadzi zatem nie tylko do bardziej płynnych rynków energii elektrycznej, ale także do dalszych impulsów ekonomicznych: małe i duże przedsiębiorstwa mogą uzyskać przewagę konkurencyjną, wartość dodana będzie lokalnie generowana i może nastąpić stymulacja powstawania nowych miejsc pracy. Z drugiej strony wiele gospodarstw domowych nie dysponuje środkami finansowymi, które są potrzebne, by mogły stać się prosumentami. Pomocne mogą tu być pożyczki przyjazne dla konsumentów oraz aktywna pomoc gmin i regionów.

3.6. Aktywizację konsumentów utrudniają jednak trzy elementy.

3.6.1. Po pierwsze praktycznie nie następuje internalizacja zewnętrznych kosztów elektrowni węglowych i jądrowych. Spośród tych kosztów trzeba mieć na uwadze w szczególności szkody dla zdrowia i szkody spowodowane przez zmianę klimatu. Brak internalizacji tych kosztów sprawia, że energia ze źródeł odnawialnych, która nie powoduje porównywalnych efektów zewnętrznych, znajduje się w znacznej mierze w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej. Ponieważ to właśnie przede wszystkim energia ze źródeł odnawialnych umożliwia konsumentom większą aktywność, musimy stwierdzić, że ograniczony udział konsumentów musi być politycznie pożądany, a przynajmniej chętnie tolerowany. W całym pakiecie zimowym nie podejmuje się żadnych wysiłków w celu naprawienia tego zakłócenia rynku. Zakłócenie jest tym większe, że brak internalizacji kosztów zewnętrznych konwencjonalnej produkcji energii elektrycznej zwiększa potrzebę dużego dotowania energii ze źródeł odnawialnych.

3.6.2. Jest jeszcze jeden powód, dla którego zdecentralizowane technologie, takie jak energia ze źródeł odnawialnych czy elektrociepłownie, są systematycznie w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z tradycyjnymi elektrowniami. Obecna struktura rynków hurtowych sprzyja istnieniu dużych jednostek wytwórczych. Przeciętne jednostki wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i przeciętne elektrociepłownie są zdecydowanie mniejsze i nie mają w związku z tym niezbędnych korzyści skali, a zatem znajdują się w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej.

3.6.3. Wreszcie, wiele mniejszych podmiotów nie ma dostępu do rynku obrotu energią z powodu ograniczeń prawnych, przepisów administracyjnych, licencji i wymogów biurokratycznych. Dotyczy to zarówno gospodarstw domowych, jak i konsumentów komercyjnych, a nawet przemysłowych.

3.7. Dzięki woli politycznej można natychmiast naprawić te trzy uchybienia na obecnym rynku energii elektrycznej. EKES obawia się jednak, że odnośne przepisy zaproponowane przez Komisję nie są wystarczająco jasne.

3.8. Jeśli mielibyśmy wyeliminować opisane w pkt 3.6.1 zakłócenia rynkowe na korzyść konwencjonalnego wytwarzania energii elektrycznej, niezbędne byłoby odpowiednie opodatkowanie emisji CO₂, które stanowią jeden z najbardziej rzucających się w oczy problemów związanych ze wspomnianymi wyżej kosztami zewnętrznymi. EKES kilkakrotnie do tego wzywał ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Dotychczas nieopublikowana w Dz.U.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13.

3.9. Należy otworzyć rynek energii elektrycznej dla bardziej zdecentralizowanych struktur, zwłaszcza w odniesieniu do obrotu, w celu skompensowania niekorzystnej sytuacji, o której mowa w pkt 3.6.2 i 3.6.3.

3.10. Decentralizacja nie może oznaczać fragmentacji europejskiego systemu elektroenergetycznego. Założenie Komisji, zgodnie z którym należy umożliwić „swobodny przepływ energii elektrycznej do miejsc, w których jest najbardziej potrzebna” jest zasadniczo poprawne. Konieczne są jednak znaczące inwestycje mające na celu poprawę wzajemnych połączeń sieci krajowych oraz trzeba opracować model refinansowania, który nie obciążałby w zbyt dużym stopniu konsumentów.

3.11. Najlepszym sposobem na minimalizację kosztów rozbudowy sieci jest wytwarzanie energii zorientowane na zapotrzebowanie na energię elektryczną – również dzięki rozwiązaniom zapewniającym elastyczność i zbilansowanie, takim jak magazynowanie w akumulatorach, przetwarzanie energii elektrycznej w ciepło czy gaz i podłączanie pojazdów do sieci. Wyjaśnia to, dlaczego prosumpcja, bezpośrednie transakcje między wytwórcami i odbiorcami energii elektrycznej oraz wzmocnienie obowiązku bilansowania, zaproponowane przez Komisję, są ważnymi narzędziami, które pomagają zapewnić bezpieczeństwo dostaw.

3.12. Wniosek Komisji Europejskiej zasadniczo odzwierciedla te mechanizmy. EKES popiera to podejście, które będzie miało pozytywny wpływ zwłaszcza na słabo rozwinięte rynki energii elektrycznej, które w niektórych państwach członkowskich cierpią na skutek nadmiernej regulacji.

3.13. W tym kontekście wniosek Komisji jednak w dużej mierze ignoruje potencjał cyfryzacji. Cyfryzacja umożliwia szczegółową elektroniczną rejestrację danych dotyczących konsumpcji i produkcji, aż do najmniejszych jednostek (tj. pojedynczych kilowatów). Rejestrowanie szczegółowych i indywidualnych profili konsumentów za pomocą inteligentnych liczników – a w przyszłości dzięki internetowi rzeczy – w połączeniu z wielością uczestników procesu wytwarzania energii – dosłownie stwarza poszczególnym konsumentom możliwość stania się na swe potrzeby podmiotem bilansującym. Programy edukacyjne i szkoleniowe mają istotne znaczenie dla upodmiotowienia możliwie największej liczby konsumentów tak, by mogli odgrywać tę rolę, co pozwoli zlikwidować strukturalnie niekorzystną sytuację (mianowicie ograniczoną płynność rynkową) zdecentralizowanych form handlu, takich jak transakcje społecznościowe (peer-to-peer).

3.14. Na pierwszym etapie, zasady bilansowania energii elektrycznej (art. 4 i 5 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final) powinny zostać dostosowane, tak aby można było rejestrować jednostki pomiaru energii elektrycznej z dużą dokładnością czasu. Należy ustanowić specjalne rynki krótkoterminowe dla handlu tymi najmniejszymi ilościami energii. Należy zatem odpowiednio zmienić art. 6 i 7 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final.

3.15. Niestety, Komisja Europejska nie zaproponowała żadnych inicjatyw w tym względzie. Zamiast tego, art. 3 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final stanowi, że udział w rynku konsumentów i małych przedsiębiorstw mają umożliwiać koncentratorzy. Działanie koncentratorów uzasadniają głównie efekty portfelowe i koszty transakcji. Jednak uzasadnienie to znikłoby, gdyby handel energią elektryczną był zdecentralizowany. Wtedy odbiorcy energii elektrycznej i małe przedsiębiorstwa mieliby możliwość pełnego i bezpośredniego uczestniczenia w rynku energii elektrycznej, jeżeli pragnęliby aktywnej roli na tym rynku i byłiby w stanie ją odegrać. Znamienne jest, że Komisja Europejska nie wspomina o handlu energią elektryczną, gdy mówi o „tych samych warunkach” w art. 3 ust. 1 lit. i).

3.16. W tym kontekście bezpośrednie transakcje między wytwórcami i odbiorcami wydają się szczególnie obiecujące ekonomicznie, ponieważ w jednym sygnale cenowym mogą odzwierciedlać różne elementy cenowe, które – w przeciwieństwie do obecnej sytuacji w wielu państwach członkowskich – są w dużym stopniu kształtowane przez rynek. Tak np. sygnał cenowy bezpośrednich transakcji może obrazować wiele różnych czynników, takich jak:

- składka ryczałtowa na finansowanie infrastruktury sieciowej,
- zmieniająca się dynamicznie, zależna od transakcji składka, odzwierciedlająca korzystanie z usług pomocniczych, potrzebnych do realizacji konkretnej transakcji w sieci elektrycznej,
- związana ze zdolnościami wytwórczymi składka na finansowanie urządzeń służących do wytwarzania, magazynowania i przekształcania energii elektrycznej, której wysokość jest ustalana między uczestnikami transakcji.

3.17. Modele biznesowe dotyczące zdecentralizowanego handlu energią elektryczną nie tylko są rozwijane w niektórych państwach członkowskich (np. w Holandii i Estonii), ale w rzeczywistości bardzo ambitne modele są już stosowane na kilku rynkach pozaeuropejskich, na przykład w Stanach Zjednoczonych i Australii. Jest to wyraźnie trend globalny. Europa może w pełni wykorzystać swoje możliwości eksportowe na globalnych rynkach energii tylko pod warunkiem, że europejskie przedsiębiorstwa opracują przekonujące modele zdecentralizowanego i cyfrowego handlu energią elektryczną. Unia Europejska powinna jednak również umożliwić swoim przedsiębiorstwom wcześniejsze wprowadzenie tych modeli na rynek krajowy.

4. Szczegółowe uwagi dotyczące konkretnych aspektów wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final, a także wniosków dotyczących rozporządzenia: COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final i COM(2016) 863 final

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyraźne zobowiązanie Komisji Europejskiej do dekarbonizacji rynku energii elektrycznej. Jednak biorąc pod uwagę argumenty przedstawione w pkt 3.6, ograniczenie dysponowania priorytetowego, określone w art. 11 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final, utrudnia osiągnięcie tego celu przynajmniej tak długo, jak długo nie będzie pełnej internalizacji kosztów zewnętrznych z konwencjonalnego wytwarzania energii elektrycznej. Choć zasadniczo słuszne jest założenie neutralności technologii jako podstawowej zasady zarządzania dysponowaniem, zakłada to równość szans. Ze względu na brak internalizacji kosztów zewnętrznych konwencjonalnej produkcji energii elektrycznej nie można mówić o równości szans. Zanim będziemy dążyć do poważnego ograniczenia dysponowania priorytetowego zgodnie z wnioskiem Komisji, należy osiągnąć pełną internalizację kosztów zewnętrznych.

4.2. Należy zatem przewidzieć, by przez określony czas dysponowanie priorytetowe zostało utrzymane we wszystkich państwach członkowskich, w których odsetek energii ze źródeł odnawialnych jest niższy niż 15 %. Państwa członkowskie o wyższym odsetku powinny przedkładać Komisji Europejskiej do rozpatrzenia odpowiednie ramy dysponowania. Te ramy dysponowania nie powinny zakłócać mechanizmu wolnorynkowego dla niskoemisyjnych i opłacalnych rozwiązań zapewniających elastyczność. Komisja Europejska powinna zbadać te ramy, aby ocenić, czy może poprzeć proces dekarbonizacji.

4.3. W każdym przypadku, w celu dostosowania polityki, wartości de minimis określone w art. 11 ust. 3 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final powinny zostać zastąpione odpowiednimi liczbami (uwagi 125 i 127 Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią⁽⁶⁾), aby umożliwić małym uczestnikom rynku dalsze korzystanie z uczciwej konkurencji.

4.4. Reguły dotyczące redysponowania i ograniczania zgodnie z art. 12 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final stanowią kolejną przeszkodę w procesie dekarbonizacji. Ponieważ w szczególności elektrownie węglowe mają stosunkowo wysokie koszty uruchomienia i wyłączenia, operatorzy tych elektrowni będą uwzględniać te koszty w swoich ofertach redysponowania. Instalacje wiatrowe i fotowoltaiczne nie wiążą się z takimi kosztami. W wyniku tego instalacje wiatrowe i fotowoltaiczne są częściej usuwane z sieci, co stanowi poważne zagrożenie dla Europy pod względem dekarbonizacji. Dlatego też redysponowanie oparte na zasadach rynkowych powinno być ograniczone do energii ze źródeł nieodnawialnych.

4.5. EKES popiera stanowisko Komisji Europejskiej, zgodnie z którym w interesie konsumentów należy unikać zakłóceń na rynku. Zachęca Komisję Europejską do podjęcia większych wysiłków, aby zapobiec obecnym i przyszłym zakłóceniom na rynku. Mechanizmy zdolności wytwórczych dla elektrowni konwencjonalnych, określone w rozporządzeniu COM(2016) 861 final, mogą prowadzić do dodatkowych poważnych zakłóceń na rynku, co przyznaje sama Komisja Europejska. Mechanizmy zdolności wytwórczych należy zatem postrzegać jako wariant ostateczny zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i jako rozwiązanie krótkoterminowe. Istnieje pilna potrzeba znacznie bardziej szczegółowych zasad określających, kiedy mechanizmy zdolności wytwórczych są dopuszczalne.

4.6. Należy pamiętać, że w przypadku energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji (wiatr i promieniowanie słoneczne) jako takiej nie można po prostu zapewnić uczestnictwa w mechanizmach zdolności wytwórczych, a także nie może być ona przedmiotem obrotu na rynkach terminowych. Chociaż prawidłowe jest wzmocnienie obrotu na rynku dnia następnego i bieżącego, specyficzna struktura kosztów energii słonecznej i wiatrowej (tj. zero kosztów krańcowych) oznacza, że nie doprowadzi to do refinansowania inwestycji i energii ze źródeł odnawialnych. Musi istnieć możliwość obrotu energią ze źródeł odnawialnych na rynkach terminowych. Jedynym przewidywalnym sposobem, aby to osiągnąć, jest powiązanie energii ze źródeł odnawialnych z rozwiązaniami zapewniającymi zbilansowanie i elastyczność. Oprócz magazynowania energii w akumulatorach, są to głównie opcje techniczne, takie jak przetwarzanie energii elektrycznej w ciepło i przetwarzanie energii elektrycznej w gaz⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13.

4.7. Istnieją jednak istotne bariery regulacyjne na szczeblu państw członkowskich i w związku z tym rozwiązania zapewniające zbilansowanie nie znajdują obecnie modeli biznesowych. Teksty legislacyjne dotyczące struktury rynku nie oferują rozwiązań w tym zakresie. Należy przynajmniej dodać do art. 3 ust. 1 lit. f) wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final tekst, zgodnie z którym zasady rynkowe i ramy dysponowania, które mają być ustanowione przez państwa członkowskie, powinny stanowić zachętę do korzystania z rozwiązań zapewniających elastyczność. Może to również pomóc rozwiązać problem wąskich gardeł lub go uniknąć.

4.8. W tym kontekście EKES wzywa do ustalenia jasnych priorytetów. Powinno być możliwe korzystanie z mechanizmów zdolności wytwórczych w odniesieniu do konwencjonalnych elektrowni tylko wtedy, gdy państwa członkowskie mogą wykazać, że wąskie gardło w zakresie zdolności wytwórczych nie może zostać usunięte za pomocą bilansowania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przy pomocy rozwiązań zapewniających elastyczność. Obowiązek ten powinien zostać włączony do art. 8 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final, a art. 14 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final powinien zostać odpowiednio zmieniony.

4.9. Takie koncepcje bilansowania mają dwie dodatkowe zalety. Ponieważ sprawiają, że energia elektryczna ze źródeł odnawialnych jest zbywalna na rynku terminowym, są one obecnie jedynym wariantem, który obiecuje, że inwestycje w instalacje energii ze źródeł odnawialnych mogą być refinansowane na rynku. Po drugie są nastawione na rynek lokalny, wykorzystując fakt, że energia ze źródeł odnawialnych jest dostępna praktycznie wszędzie (zob. pkt 3.2), a tym samym zwiększając lokalną wartość dodaną energii ze źródeł odnawialnych.

4.10. Zdecentralizowana produkcja energii elektrycznej może odciążyć sieć, jeśli dostępne będą odpowiednie zachęty rynkowe. Tak jednak nie jest. Należy przynajmniej zmienić kalkulację opłat sieciowych [art. 16 COM(2016) 861 final], tak aby zachęcić do wytwarzania energii w pobliżu konsumentów, odzwierciedlającego rzeczywiste zużycie. Ogólnie rzecz biorąc, konkretne koszty sieciowe poszczególnych transakcji dotyczących wytwarzania i zużycia można ustalić za pomocą inteligentnych liczników; zasada odzwierciedlenia rzeczywistego zużycia wskazuje, że powinny one stanowić podstawę obliczania opłat sieciowych.

4.11. Wytwarzanie energii elektrycznej dostosowane do zużycia ułatwiają również precyzyjne strefy cenowe. EKES w pełni popiera opinię na ten temat przedstawioną w motywie 14 i art. 13 wniosku COM(2016) 864 final. Jeśli jednak apel sformułowany w pkt 4.10 nie zostanie uwzględniony, większa efektywność uzyskana dzięki bardziej precyzyjnym strefom cenowym może zostać wyparta i utracona z powodu opłat sieciowych ustalanych w sposób, który nie odzwierciedla rzeczywistego zużycia. Dodatkową pomoc zapewniłby tu europejski poziom referencyjny dla opodatkowania energii wzmacniającego sygnały cenowe.

4.12. Bardziej precyzyjne strefy cenowe nie powinny być źle rozumiane jako odwrót od potrzeby istnienia dobrze wzajemnie połączonej europejskiej sieci, która jest najlepszym sposobem na osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa dostaw w opłacalny sposób.

4.13. Jak zauważono w pkt 3.14, otwarcie dostępu do handlu energią elektryczną dla konsumentów i prosumentów jest ważne dla pełnego uczestnictwa w rynku energii. Należy zatem doprecyzować art. 3 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final. Udział konsumentów, ograniczony w art. 3 ust. 1 do wytwarzania, magazynowania i elektromobilności, musi obejmować także handel energią elektryczną. W art. 3 ust. 2 należy wyraźniej zdefiniować bariery dla wejścia na rynek. Zgodnie z pkt 3.6.3 niniejszej opinii bariery te obejmują przede wszystkim korzyści skali i przeszkody administracyjne.

4.14. Jednym ze sposobów złagodzenia tych przeszkód jest ustanowienie przez państwa członkowskie specjalnych struktur handlowych dla małych producentów, konsumentów i prosumentów. Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki powinna być odpowiedzialna za monitorowanie realizacji tego wymogu. Ponadto, do art. 4 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final można włączyć uproszczone zasady w zakresie rachunkowości dla małych stowarzyszeń konsumentów i producentów. W końcu słowo „handel” powinno zastąpić słowo „sprzedaż” w art. 15 ust. 1 lit. a) wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final.

4.15. Jeśli chodzi o ubóstwo energetyczne (motyw 14 i art. 5 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final oraz art. 28 i 29 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final), EKES wielokrotnie twierdził, że rozwiązania wymaga właśnie problem ubóstwa energetycznego i przyszłe działania polityczne w kierunku społeczeństwa niskoemisyjnego muszą uwzględniać ten problem. EKES podtrzymuje zatem stanowisko wyrażone w jego poprzedniej opinii w tej sprawie⁽⁸⁾. W tym kontekście EKES popiera również stanowisko Komisji i konkretne propozycje. EKES podkreśla jednak pogląd przedstawiony we wcześniejszych opiniach⁽⁹⁾, że energia ze źródeł odnawialnych, a w szczególności prosumpcja, mogą w pewnych okolicznościach stanowić zrównoważoną metodę zapobiegania trwałemu ubóstwu energetycznemu, jeśli konsumentom podatnym na zagrożenia zapewni się pożyczki ze środków publicznych oraz lepszy dostęp do kapitału z pomocą władz lokalnych, takich jak regiony lub gminy, czy podmiotów prywatnych, takich jak organizacje pozarządowe. W tym kontekście należy również rozumieć znaczenie przepisów dotyczących aktywnych konsumentów i lokalnych społeczności energetycznych, o których mowa w art. 15 i 16 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final. W art. 5 ust. 2 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final należy w szczególności wymienić prosumpcję jako potencjalny sposób na uniknięcie ubóstwa energetycznego.

4.16. Jeśli chodzi o prawa konsumentów, EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wzmocnienie pozycji i ochrona konsumentów ma swój osobny rozdział w projekcie dyrektywy COM(2016) 864 final. Artykuł 10 powinien również wyraźnie stwierdzać, że konsumenci muszą mieć prawo zarówno do określania szczególnych preferencji dotyczących dostaw energii elektrycznej, jak i do zapewnienia przestrzegania takich preferencji. W art. 15 ust. 1 lit. b) należy dodać tekst stwierdzający, że opłaty sieciowe muszą być konkretne, tak aby konsumenci mogli być obciążani jedynie konkretnymi kosztami sieciowymi, które zostały spowodowane przez ich własną działalność indywidualną, tj. z powodu wytwarzania energii, jej magazynowania, zużycia lub handlu nią. Ponadto system opłat sieciowych powinien zachęcać do działań, które są „przyjazne dla sieci”, takich jak przesuwanie obciążenia, konsumpcja własna lub magazynowanie. Państwa członkowskie muszą wykazać, w jaki sposób są obliczane opłaty sieciowe zgodnie z rzeczywistym zużyciem. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma przewidywalność dla konsumentów, aby mogli dokonać stosownych inwestycji.

4.17. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że art. 16 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final definiuje lokalne społeczności energetyczne i przyznaje im odpowiednie uprawnienia. Komitet zaapelował o to w opinii w sprawie energetyki prosumenckiej i prosumenckich spółdzielni energetycznych⁽¹⁰⁾. Niemniej jednak, opłaty, o których mowa w art. 16 ust. 1 lit. d), muszą odzwierciedlać rzeczywiste zużycie – tzn. być zgodne z tą samą zasadą, jaką określono w pkt 4.16 niniejszej opinii w odniesieniu do art. 15 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final.

4.18. Przyjmując z zadowoleniem przyznanie społecznościom energetycznym prawa do własnych sieci, EKES zauważa, że społeczności energetyczne powinny również mieć prawo do działania jako podstawowy dostawca. W tych przypadkach będą mieć do nich zastosowanie wszystkie odpowiednie obowiązki.

4.19. Z artykułami 15 i 16 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final wiąże się ostrzeżenie: zwiększanie aktywności konsumentów i tworzenie lokalnych społeczności energetycznych wymaga wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Jeśli problemy opisane w pkt. 3.6 oraz braki we wniosku dotyczącym energii odnawialnej⁽¹¹⁾ nie zostaną usunięte, znacznie osłabiony, a nawet zagrożony będzie proces uaktywnienia konsumentów, a także lokalnych społeczności energetycznych.

4.20. Jeśli chodzi o dane z inteligentnych systemów pomiarowych, to jak omówiono w pkt 3.13 niniejszej opinii, cyfryzacja stanowi dużą szansę. Stwarza ona jednak pewne zagrożenia w zakresie ochrony i bezpieczeństwa danych. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska zajmuje się tym zagadnieniem w art. 19–23 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final.

4.21. EKES pochwała to, że Komisja przyznaje odpowiednie znaczenie skutecznej ochronie danych generowanych przez inteligentne liczniki oraz że standardy UE dotyczące ochrony danych będą mieć również zastosowanie do danych dotyczących zużycia energii elektrycznej. Jednak zaniedbuje się zarządzanie danymi, własność danych i otwarte dane. Artykuł 23 powinien więc zagwarantować, by bez uszczerbku dla ochrony danych i prywatności dane były udostępniane wszystkim zainteresowanym stronom w formie anonimowej i wystarczająco zagregowanej. Do uaktywnienia całego potencjału cyfryzacji potrzeba edukacji i szkoleń, które pozwolą zająć się analfabetyzmem cyfrowym i wykluczeniem konsumentów.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 21.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 1; Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 44; Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 44.

⁽¹¹⁾ Zob. także opinia TEN/622 w sprawie przeglądu dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.).

4.22. Jeśli chodzi o rolę operatorów sieciowych, to decentralizacja ogólnie rzecz biorąc oznacza, że sieci dystrybucyjne uzyskają strategiczne znaczenie, podobnie jak wzajemne połączenia sieci krajowych. Niezwykle istotne jest, aby państwa członkowskie opracowały ramy, które dadzą operatorom sieci skuteczne i efektywne zachęty do inwestycji w poprawę europejskich sieci energetycznych. Będzie to również stymulować wzrost gospodarczy i generować dodatkowe miejsca pracy. W tym kontekście EKES popiera wniosek Komisji dotyczący wzmocnienia kompetencji ACER, która w tym kontekście powinna nadzorować krajowe polityki.

4.23. Artykuły 32, 33 i 36 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final przyznają operatorom systemów dystrybucyjnych warunkowe uprawnienia w zakresie stosowania rozwiązań z zakresu elastyczności i obsługi punktów ładowania pojazdów elektrycznych. Mimo że EKES z zadowoleniem przyjmuje szybki postęp w zakresie elastyczności, elektromobilności i penetracji rynku instalacji magazynowych, ważne jest, aby proponowany przez Komisję we wniosku przywilej dla niezależnych uczestników rynku faktycznie wszedł w życie i był respektowany przez operatorów systemów dystrybucyjnych oraz krajowe organy regulacyjne. To samo dotyczy operacji magazynowania przez operatorów systemów przesyłowych [art. 54 wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2016) 864 final].

4.24. Ustanowienie europejskiej organizacji dla operatorów systemów dystrybucyjnych (organizacji OSD UE), zgodnie z art. 50 wniosku dotyczącego rozporządzenia COM(2016) 861 final, nie powinno spowodować autonomicznego ustalania kodeksów sieci, ponieważ jeszcze zwiększy to potencjał rynkowy operatorów systemów dystrybucyjnych. Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) należy przyznać kompetencje do opracowania odpowiednich ram, a także wzmocnić krajowe organy regulacyjne w tym zakresie.

Bruksela, dnia 31 maja 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
