

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Między transeuropejską supersiecią a lokalnymi wyspami energetycznymi – właściwa kombinacja zdecentralizowanych rozwiązań i scentralizowanych struktur na rzecz transformacji energetycznej zrównoważonej pod względem gospodarczym, społecznym i ekologicznym”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2020/C 429/12)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Współsprawozdawca: **Thomas KATTNIG**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	3.9.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	254
Wynik głosowania	216/2/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Kwestia tego, na ile przyszłe systemy energetyczne UE będą scentralizowane, a na ile zdecentralizowane, pod względem politycznym nie jest wyjaśniona. Ani Komisja, ani państwa członkowskie nie przedstawiły na ten temat żadnych jednoznacznych deklaracji. Jasne jest jedynie to, że dopiero pojawienie się energii odnawialnej w rzeczywistości umożliwiło decentralizację struktur.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) w wielu opiniach podkreślał, że trzeba uświadomić sobie, iż transformacja energetyczna nie jest tylko kwestią technologiczną, lecz także ogromnym wyzwaniem społecznym i politycznym. EKES zdecydowanie domaga się, by w tej transformacji energetycznej zagwarantować udział pracowników, związków zawodowych i konsumentów, zgodnie z obietnicami decydentów politycznych. Ale również w tym przypadku Komisja i państwa członkowskie więcej kwestii pozostawiają otwartych niż dają odpowiedzi. Poza tym obecne inicjatywy w zakresie polityki energetycznej raczej utrudnią szeroki udział obywateli, zamiast do niego zachęcać.

1.3. EKES jest przekonany, że w przyszłym europejskim systemie energetycznym będzie można znaleźć zarówno elementy scentralizowane, jak i zdecentralizowane. Nie może to jednak prowadzić do całkowitej dowolności. Należy sformułować jasny plan, czy celem jest decentralizacja, czy raczej centralizacja systemu, ponieważ transformacja energetyczna w Europie potrzebuje przede wszystkim bezpieczeństwa inwestycyjnego, zarówno dla podmiotów publicznych, jak i prywatnych. A to można zapewnić jedynie poprzez wyraźnie wytyczone kierunki.

1.4. W zdecentralizowanym systemie energetycznym pojawiają się równie wysokie koszty systemowe, jak w scentralizowanym. Koszty te są jednak związane z różnymi elementami systemu. O ile w systemie scentralizowanym mamy do czynienia raczej z dużymi instalacjami i sieciami przesyłowymi, o tyle w systemie zdecentralizowanym są to, oprócz mniejszych instalacji produkcyjnych, przede wszystkim opcje elastyczności, także wśród odbiorców końcowych. Oprócz tego większą rolę odgrywają sieci dystrybucyjne, w szczególności sieci inteligentne, które są warunkiem wstępnym powstania inteligentnych rynków i przez to także służą upowszechnieniu u pojedynczych uczestników zachowań zgodnych z wymogami systemu. Ten rozwój technologiczny umożliwia większą autonomię i samoregulację zdecentralizowanych jednostek sieci.

1.5. Towarzyszą temu różnice w podziale wartości dodanej, a tym samym najróżniejsze implikacje gospodarcze i społeczno-polityczne. W systemie scentralizowanym tworzenie wartości dodanej koncentruje się głównie na kilku najważniejszych podmiotach. W systemie zdecentralizowanym użytkownicy mogą uczestniczyć w tworzeniu wartości jako aktywni klienci, wspólnoty obywatelskie, rolnicy, mali i średni przedsiębiorcy czy też przedsiębiorstwa komunalne.

1.6. Dlatego pytanie o ukierunkowanie nowego systemu energetycznego to nie tylko problem techniczny, lecz przede wszystkim kwestia o dużym znaczeniu politycznym: W sprawiedliwej transformacji chodzi o to, kto może (i powinien) odgrywać jaką rolę, a tym samym – konkretnie – kto może i komu wolno zarabiać w przyszłości na rynku energii, a więc i uczestniczyć w charakterze podmiotu gospodarczego w transformacji sektora energetycznego. Ta kwestia będzie też determinować to, w jakim stopniu transformacja energetyczna będzie stymulować innowacje.

1.7. Pewne wskazówki co do tego, w którym kierunku powinien zostać poprowadzony rozwój, można znaleźć w pakiecie „Czysta energia”. Jest tam mowa o unii energetycznej, która ma (m.in.) zmniejszyć ilość importowanej energii oraz jest unią stawiającą „obywateli w samym centrum, w której obywatele biorą odpowiedzialność za transformację energetyczną, czerpią korzyści z nowych technologii, aby zmniejszyć swoje rachunki, biorą czynny udział w rynku” oraz stają się aktywnymi producentami i uczestnikami rynku.

1.8. Jednak zdaniem EKES-u Komisja i niemal wszystkie państwa członkowskie w ciągu ostatnich pięciu lat nie potrafiły jednoznacznie określić, jak mają wyglądać przyszła struktura oraz podział zadań.

1.9. Również Rada jak dotąd w zbyt małym stopniu zajmowała się kwestią dostatecznie jasno wytyczonej polityki energetycznej. Dlatego EKES z żalem przyjmuje do wiadomości, że prezydencja niemiecka naciska wyłącznie na technologie, takie jak morska energia wiatrowa czy zielony wodór, całkowicie pomijając w ten sposób powiązane z tym ważne kwestie strukturalne. EKES pragnie wyraźnie podkreślić, że trzeba mieć na uwadze konsekwencje takiego wyboru technologii, a mianowicie skoncentrowanie rynku w rękach niewielkiej grupy podmiotów i ogromne inwestycje w pojemności przesyłowe, a tym samym w naturalne monopole.

1.10. Warunkiem pełnego uczestnictwa nowych podmiotów rynkowych jest dostęp do wszystkich istotnych rynków energii elektrycznej, w szczególności zaś do rynków elastyczności. Jednak w prawie żadnym w państwie członkowskim tak się nie dzieje. W związku z tym wzywa się państwa członkowskie, aby w trybie pilnym tak dostosowały swoje przepisy, aby podstawowe idee pakietu „Czysta energia” zostały w pełni zrealizowane i by zapewniono równość szans. Wówczas nawet regionalne rynki będą mogły dzięki cyfryzacji zastosować wysokowydajne rozwiązania, a w przypadku, gdy będą połączone w inteligentne sieci, wnieść wkład do stabilnego i przężnego bezpieczeństwa energetycznego.

1.11. Odnośnie do kwestii gospodarczych i społeczno-politycznych EKES podtrzymuje stanowisko, że zdecentralizowane systemy energetyczne będą stanowiły ważny impuls dla rozwoju regionalnego oraz pomogą stworzyć nowe, wartościowe i wymagające wysokich kwalifikacji miejsca pracy w danych regionach⁽¹⁾.

1.12. Choć politycy w jakimś stopniu zajmują się problemem konsumentów podatnych na zagrożenia i ubóstwa energetycznego, to jednak działania te nie wskazują możliwych rozwiązań ani nie łączą tego problemu z przyszłym kształtem systemu energetycznego. EKES wzywa Komisję do zaproponowania wspólnych kryteriów służących zdefiniowaniu ubóstwa energetycznego i wskaźników na szczeblu europejskim, aby móc lepiej ocenić to zjawisko. Państwa członkowskie muszą opracować więcej narzędzi statystycznych w celu zapewnienia skutecznego ukierunkowania na gospodarstwa domowe znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Jednocześnie należy dbać o to, aby gospodarstwa domowe o niskich dochodach miały możliwość realizacji działań na rzecz efektywności energetycznej w celu zmniejszenia zużycia energii.

1.13. Pojawia się zasadnicze pytanie, czy dla zapewnienia trwałego bezpieczeństwa dostaw ta krytyczna infrastruktura, jaką jest sieć przesyłowa, będąca naturalnym monopolem, nie powinna być zarządzana przez władze publiczne, tym bardziej, że została utworzona i jest rozbudowywana dzięki ogromnym środkom publicznym. EKES powinien wyjaśnić tę kwestię w swojej opinii.

1.14. W ramach planu odbudowy dla Europy i WRF na lata 2021–2028 setki miliardów euro inwestuje się obecnie w infrastrukturę energetyczną i technologie energetyczne. Trzeba zagwarantować, by inwestycje te faktycznie przyczyniały się do transformacji energetycznej skoncentrowanej na obywatelach, a nie na podmiotach zainteresowanych utrzymaniem energetyki paliw kopalnych. EKES wzywa Komisję, Radę oraz Parlament Europejski, aby jak najszybciej i w szeroko zakrojonym, ustrukturyzowanym dialogu ze społeczeństwem obywatelskim oraz samorządami wyjaśniły kwestie poruszane w niniejszej opinii.

2. Kontekst niniejszej opinii z inicjatywy własnej

2.1. Europa tkwi w samym środku trudnego procesu transformacji energetycznej, której celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej w 2050 r. Proces ten sprawia, że konieczna jest daleko idąca restrukturyzacja systemu energetycznego. Chodzi tutaj m.in. o zasadnicze zmiany techniczne, ale także o kwestie strukturalne związane z produkcją, handlem i wprowadzaniem na rynek oraz o przemiany społeczno-polityczne. Nie jest jednak jeszcze jasne, jak dokładnie mają wyglądać te zmiany, ani jak daleko mają się posunąć. Bardzo ważne jest zrozumienie, że transformacja energetyczna nie jest jedynie kwestią technologiczną, lecz także wyzwaniem głęboko społecznym. Należy zapewnić udział pracowników, związków zawodowych oraz konsumentów w tej transformacji energetycznej.

⁽¹⁾ Zob. m.in. Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 1.

2.2. W ostatnich latach Komisja wydała bardzo wiele deklaracji intencji oraz nowych regulacji. EKES za każdym razem komentował te dokumenty, najczęściej przyjmując je z zadowoleniem i popierając. Jednocześnie krytykował jednak, że wiele z tych stwierdzeń było zbyt mało zdecydowanych i konkretnych.

2.3. Jasne jest jedno: pojawienie się energii odnawialnych rzeczywiście umożliwiło debatę na temat centralizacji lub decentralizacji struktur w przemyśle energetycznym. Energie odnawialne (słońce, wiatr i biomasa) są zdecentralizowane, są dostępne wszędzie, niezbędny poziom inwestycji jest stosunkowo niski, podczas gdy elektrownie atomowe czy węglowe stanowią ogromne struktury scentralizowane.

2.4. Nie ma pewności, jak ma wyglądać postępowanie z energiami odnawialnymi. W szczególności nie jest jasne, czy Komisja będzie dążyła do zintegrowania odnawialnych źródeł energii z istniejącym systemem, czy też raczej będzie pragnęła doprowadzić do przekształcenia rynku.

2.5. EKES zwrócił uwagę, że jego zdaniem nie może chodzić w pierwszej kolejności o „zintegrowanie” energii odnawialnych z obecnie istniejącym systemem zaopatrzenia w energię elektryczną, oraz że pod pojęciem „zasadniczej zmiany” rozumie znacznie więcej niż tylko połączenie krajowych systemów w ramach sieci europejskiej i zdecydowane zwiększenie udziału energii odnawialnych. Oznacza to także, że obecne konwencjonalne nośniki energii (w tym gaz ziemny) będą odgrywać rolę jedynie pomostową.

2.6. Całkowicie nowy system energetyczny to znacznie większa różnorodność podmiotów. O wiele większą rolę będą odgrywały także sieci dystrybucyjne, które koniecznie będą musiały stać się sieciami inteligentnymi: informacje na temat tego, jaka jest aktualna sytuacja danej sieci, muszą być udostępniane uczestnikom rynku w sposób wiarygodny, zrozumiały, terminowy, a w razie potrzeby także bardzo precyzyjny co do miejsca. Inteligentne sieci byłyby w takiej sytuacji warunkiem wstępnym powstania inteligentnych rynków, które tworzyłyby skuteczne zachęty do zachowań zgodnych z wymogami systemu.

2.7. W swym pakiecie dotyczącym unii energetycznej Komisja tak definiuje nową rolę dotychczas tzw. biernego konsumenta: „Co najważniejsze, mamy wizję unii energetycznej stawiającej obywateli w samym centrum, w której obywatele biorą odpowiedzialność za transformację energetyczną, czerpią korzyści z nowych technologii, aby zmniejszyć swoje rachunki, biorą czynny udział w rynku, oraz w której konsumenci podatni na zagrożenia są chronieni”⁽²⁾.

2.8. Jednak Komisja nie mówi, co miałyby to dokładnie oznaczać. Jest to spowodowane również tym, że nie dokonuje rozróżnienia między odbiorcami przemysłowymi i komercyjnymi i gospodarstwami domowymi, zaś w ramach kategorii odbiorców prywatnych – między tymi w lepszej sytuacji socjalnej, czyli z lepszą infrastrukturą techniczną, a gorzej wyposażonymi gospodarstwami domowymi. Jedno przynajmniej można wywnioskować: konsument ma w przyszłości pełnić inną rolę niż tylko (płacącego rachunki) odbiorcy energii. Powinien nie tylko móc z większą łatwością zmieniać dostawców czy też bardziej elastycznie reagować na sygnały rynkowe. Powinien uzyskać dostęp do wszystkich istotnych rynków energii elektrycznej. Zostały stworzone takie pojęcia, jak aktywny odbiorca, prosument, obywatelskie społeczności energetyczne czy społeczności energetyczne działające w zakresie energii odnawialnej, i te nowe podmioty zostały wyposażone w określone prawa, chociaż ponadto trudno zorientować się, w jakiej formie mieliby oni rzeczywiście uczestniczyć w rynku, to znaczy, na ile otwarty i liberalny ma być ten rynek i w jaki sposób postępować wobec tych konsumentów, którzy nie dysponują środkami finansowymi albo prawnymi umożliwiającymi im uczestnictwo w rynku (por. punkt 5.6).

2.9. Podejmowany jest wprawdzie również problem konsumentów podatnych na zagrożenia oraz ubóstwa energetycznego, nie wskazano jednak żadnych realnych opcji rozwiązania tych problemów. Ponadto EKES wzywa Komisję do zaproponowania wspólnych kryteriów służących zdefiniowaniu ubóstwa energetycznego i wspólnych wskaźników na szczeblu europejskim, co może stanowić pierwszy krok do właściwej oceny tego zjawiska. Aby dostosować tę definicję do różnych kontekstów krajowych, państwa członkowskie muszą opracować więcej narzędzi statystycznych w celu zapewnienia skutecznego ukierunkowania na gospodarstwa domowe znajdujące się w niekorzystnej sytuacji.

2.10. Zdaniem EKES Komisja w ostatnich pięciu latach nie potrafiła określić, jak mają wyglądać przyszła struktura oraz podział zadań. Przede wszystkim jednak państwa członkowskie bardzo niechętnie dostosowują swoje ramy regulacyjne, a nawet w ogóle tego nie robią. W wielu państwach członkowskich konsumenci, ale również małe przedsiębiorstwa i obywatelskie społeczności energetyczne wciąż nie mają dostępu do rynków energii elektrycznej.

2.11. Ponieważ jednak Komisja w ramach Zielonego Ładu nadała neutralności klimatycznej wysoki priorytet, a poprzez plan odbudowy dla Europy wpompuje się setki miliardów euro na ożywienie gospodarki oraz tworzenie i ochronę wysokiej jakości miejsc pracy w Europie, EKES uważa, że należy jak najszybciej (!) w szeroko zakrojonej debacie społecznej i politycznej ustalić, jaka ilość struktur scentralizowanych jest niezbędna i iloma zdecentralizowanymi strukturami można i warto dysponować. Niniejsza opinia stawia sobie za cel zainicjowanie takiego dyskursu.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final, 25.2.2015, s. 2.

2.12. Kryzys COVID-19 pokazał, że konieczne jest odpowiednio szybkie działanie, zanim dojdzie do eskalacji. Według szacunków Komisji samo osiągnięcie aktualnych celów klimatycznych i energetycznych do roku 2030 będzie wymagało dodatkowych inwestycji w wysokości nawet 260 mld EUR rocznie. Nie będzie to możliwe bez ogromnego poszerzenia inwestycji publicznych w rozwój energii odnawialnych, magazynowanie, termomodernizację, transport publiczny, badania i rozwój itd. oraz bez ukierunkowania sprawiedliwego społecznie. Tutaj właśnie kryzys COVID-19 pokazuje nam nowe ścieżki. Tymczasowe zawieszenie europejskich zasad dotyczących zadłużania się i deficytów budżetowych musi zostać wykorzystane także do zwalczania kryzysu klimatycznego. Środki trzeba jednak wykorzystywać w taki sposób, aby obywatele byli centralnym elementem transformacji energetycznej, a tym samym by pojawiły się impulsy dla ożywienia gospodarki regionalnej.

2.13. Aby uniknąć błędnych i niewłaściwych inwestycji, należy usunąć istniejące niejasności i sprzeczności w zakresie istotnych struktur nowego systemu energetycznego, architektury rynku, ról podmiotów rynkowych oraz zasad funkcjonowania rynku, a przede wszystkim niezwłocznie rozwiązać problem skutków społecznych dla pracowników i konsumentów. Główną rolę będzie tu odgrywać sprawiedliwy podział obciążeń inwestycyjnych; to samo dotyczy sprawiedliwego podziału ewentualnych zysków.

3. Znaczenie jednoznacznego opowiedzenia się za lub przeciwko decentralizacji dla bezpieczeństwa inwestycji

3.1. Nowy system energetyczny będzie z pewnością obejmował zarówno elementy centralne, jak i zdecentralizowane, i to nie tylko dlatego, że podział na scentralizowane i zdecentralizowane nie zawsze jest jednoznaczny. I tak na przykład nie jest jasne, czy naziemna farma wiatrowa o zainstalowanej mocy ponad 30 megawatów wciąż jeszcze może być uznawana za element zdecentralizowany. Mimo to dla efektywnego kształtowania transformacji systemu energetycznego kwestia, czy nowy system energetyczny ma działać raczej na zasadach zdecentralizowanych czy kierować się ku centralizacji, ma ogromne znaczenie.

3.2. Od odpowiedzi na zawarte w punkcie 3.1 pytanie zależą bowiem liczne decyzje, priorytety i działania inwestycyjne, zarówno podmiotów publicznych, jak i inwestorów prywatnych. Niebezpieczeństwu inwestycji osieroconych można zapobiec jedynie dzięki wczesnemu podjęciu jednoznacznej decyzji strategicznej: czy system energetyczny po transformacji ma być scentralizowany czy raczej zdecentralizowany.

3.3. Podstawową koncepcją aktualnego **systemu scentralizowanego** jest zasada niedopuszczania do wąskich gardeł w przesyłce energii elektrycznej, tak aby wszyscy uczestnicy rynku mogli działać tak, jakby przesył wewnątrz systemu był nieograniczony. Nadaje to szczególne znaczenie sieciom przesyłowym. Poza koncepcją europejskiej tzw. miedzianej płyty, czyli europejskiej sieci energii elektrycznej bez restrykcji fizycznych, pojawiają się nawet pomysły połączenia europejskiej sieci z sieciami Azji Południowej lub Wschodniej.

3.4. Trzeba się zastanowić, czy dla zapewnienia trwałego bezpieczeństwa dostaw ta krytyczna infrastruktura, jaką jest sieć przesyłowa, będąca naturalnym monopolem, nie powinna być zarządzana przez władze publiczne, tym bardziej, że została utworzona i jest rozbudowywana dzięki ogromnym środkom publicznym. EKES powinien wyjaśnić tę kwestię w swojej opinii.

3.5. W systemie scentralizowanym miejsce produkcji oraz miejsce realizacji opcji elastyczności nie powinno zatem mieć znaczenia dla faktycznych działań na rynku. W każdym razie ani miejsce produkcji, ani też miejsce zużycia energii nie powinny wynikać z infrastruktury przesyłowej. Wręcz przeciwnie – to infrastruktura przesyłowa powinna podążać za strukturą i lokalizacjami produkcji i zużycia.

3.6. Pod pojęciem **systemu zdecentralizowanego** należy natomiast rozumieć taki system, w którym produkcja (i magazynowanie) energii elektrycznej wykorzystywanej jako prąd, do produkcji ciepła czy na potrzeby mobilności, powinna odbywać się jak najbliżej miejsca zużycia tej energii; odnawialne źródła energii umożliwiają stworzenie takiego systemu. Skutkiem tego byłoby systemowe ograniczenie przesyłu energii – a tym samym zmniejszenie strat z tym związanych. Zmienność w zakresie wytwarzania prądu z energii odnawialnych tworzy nowe wyzwania dla sieci energetycznych. Decentralizacja powoduje więc wzrost roli sieci dystrybucji umożliwiających utrzymanie bezpieczeństwa dostaw energii.

3.7. W systemie zdecentralizowanym wąskie gardła nie są problemem infrastruktury sieciowej, który trzeba wyeliminować w pierwszej kolejności. System zdecentralizowany stawia raczej na elastyczność na miejscu, pozwalającą na bezpośrednią kompensację wahań w produkcji. Obok magazynów oraz przesunięcia obciążeń z okresów szczytowych na okresy mniejszego zużycia, do opcji elastyczności należą także produkcja ciepła z prądu oraz e-mobilność. Sprzęganie sektorów odgrywa w systemie zdecentralizowanym znacznie większą rolę niż w systemach centralnych. Ponadto tak zwane rynki elastyczności będą tu odgrywać dużo ważniejszą rolę niż w przypadku systemu scentralizowanego.

3.8. Zdecentralizowany system energetyczny charakteryzuje się większą niezależnością od infrastruktury sieciowej, co według badań ma też zwiększyć odporność na ataki z zewnątrz, takie jak cyberprzestępczość – przynajmniej w takim zakresie, w jakim uda się doprowadzić do wyspowości działania podsystemów. Wzrost inwestycji w sieci dystrybucyjne zapewnia więc stabilne zaopatrzenie połączone z wyższą odpornością na cyberprzestępczość.

3.9. Dlatego europejska polityka energetyczna musi odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy inwestorzy powinni wychodzić z założenia, że nowy system energetyczny będzie konstruowany od dołu do góry? To by oznaczało, że lokalne nadwyżki i lokalne niedobory byłyby bilansowane przede wszystkim przez lokalne opcje elastyczności. Tylko w przypadkach, gdyby okazało się to niemożliwe z powodów ekonomicznych lub technicznych, prąd byłby przesyłany na większe odległości.
- Czy też raczej inwestorzy powinni przyjąć, że budowa będzie następowała w kierunku od góry do dołu? Oznacza to, że rozwój systemów przesyłowych miałaby pierwszeństwo. Zgodnie z tym modelem praktycznie każda kilowatogodzina powinna móc zostać przetransportowana. Jeśli w ogóle pojawiłyby się fluktuacje i konieczność ich bilansowania, struktura sieci miałaby priorytet w stosunku do lokalnych opcji elastyczności. W zasadzie oznaczałoby to kontynuację dotychczasowej polityki rozbudowy sieci przy jednoczesnym odchodzeniu od elektrowni tradycyjnych i atomowych w kierunku jak największych alternatywnych instalacji produkcyjnych (np. Desertec, farmy wiatrowe offshore, wielkie farmy wiatrowe na lądzie).

Wyjaśnienie tych kwestii jest pilną potrzebą, ponieważ w każdym z obu przypadków niezbędne są ogromne inwestycje, jednak w różnych obszarach: w systemie centralnym pieniądze trafiają przede wszystkim do systemów przesyłowych, a w systemie zdecentralizowanym – do mniejszych, rozproszonych opcji elastyczności.

3.10. W punkcie 3.9 podjęto w sposób niebezpośredni kwestie struktury i kształtu nowego rynku energetycznego. Uwzględnić je także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943⁽³⁾ w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Nie zawiera ono jednak żadnej decyzji i pozostawia się ją państwom członkowskim.

Można powątpiewać, czy będzie to rozwiązanie wystarczające do zapewnienia celowej europejskiej transformacji energetycznej. W wielu państwach członkowskich ramy prawne nie odpowiadają bowiem jeszcze w pełni celom, które leżą u podstaw pakietu „Czysta energia”.

3.11. Za pytaniami w punkcie 3.9 kryje się kwestia o dużym znaczeniu politycznym: chodzi o to, kto w przyszłości w nowym systemie energetycznym będzie mógł i komu będzie wolno zarabiać na energii, a tym samym – kto będzie mógł uczestniczyć w charakterze podmiotu gospodarczego w transformacji energetycznej. I tak na przykład prezydencja niemiecka cały nacisk kładzie na technologie (morską energię wiatrową czy zielony wodór w przypadku energii ze źródeł odnawialnych). Nie bierze się przy tym pod uwagę, że te wybrane technologie doprowadzą do koncentracji rynku producentów w rękach niewielkiej grupy podmiotów, będą wymagały ogromnych inwestycji w pojemności przesyłowe, będące przecież naturalnymi monopolami, a także mogą utrzymać lub nawet zwiększyć zależność energetyczną Europy. Natomiast kwestia tego, jak ustawić obywateli w centrum polityki energetycznej, w ogóle nie jest na porządku dziennym.

4. Kryteria decyzji za lub przeciw centralizacji i decentralizacji

4.1. Wniosek zawarty w punkcie 3.10 ma podstawowe znaczenie dla decyzji o charakterze społeczno-politycznym. Tymczasem w dyskursie politycznym nie pojawia się on otwarcie ani uczciwie, zawsze jest spychany w cień rzekomo racjonalnymi argumentami:

4.1.1. Transformacja energetyczna wymaga od wielkich dostawców energii zmiany modelu biznesowego. Najwyraźniej jednak wielu takich wielkich dostawców zadowala się zamianą swoich dotychczasowych (scentralizowanych) wielkich elektrowni na elektrownie oparte na odnawialnych źródłach energii, które mają równie scentralizowany charakter i często niewiele mniejszą moc. Dzięki temu producenci ci mogą utrzymać swoje dotychczasowe struktury dystrybucyjne. Decentralizacja natomiast spowodowałaby znacznie bardziej radykalne zmiany, a w przeciwieństwie do małych i średnich przedsiębiorstw czy zakładów komunalnych duże przedsiębiorstwa radzą sobie z nimi gorzej.

4.1.2. To samo dotyczy operatorów sieci przesyłowych: nie jest w ich interesie, by przez całą Europę przesyłać mniej prądu, w końcu z tego właśnie żyją.

Argument kosztów

4.2. Słusznie za jedno z najważniejszych kryteriów uważa się maksymalne bezpieczeństwo dostaw energii po jak najniższych kosztach. Można łatwo wywnioskować i pokazać na modelach, że koszty przesyłu w systemie scentralizowanym są znacznie wyższe niż w zdecentralizowanym. Natomiast w takim systemie znacznie niższe niż w systemie scentralizowanym są koszty produkcji, magazynowania, przesuwania obciążeń oraz redispatchingu.

4.3. W szeregu badań porównywano te różnice w kosztach. Nie udało się jednak dojść do jednoznacznych wyników, ponieważ różnice między zaletami ekonomicznymi systemu zdecentralizowanego a systemu scentralizowanego nie są zbyt duże i na poziomie szczegółowym w dużym stopniu wynikają z przyjętych założeń. Należy przypomnieć, że Wspólne Centrum Badawcze UE już w roku 2016 stwierdziło, iż około 80 % Europejczyków mogłoby zaopatrywać się w samodzielnie wyprodukowany prąd z paneli fotowoltaicznych taniej, niż kosztuje prąd z sieci; a od tego czasu ceny paneli bardzo spadły!

⁽³⁾ Dz.U. L 158 z 14.6.2019, s. 54.

4.4. Jednak samo spojrzenie na kwestie kosztów systemowych nie powinno być decydujące dla odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czy przy inwestycjach należy stawiać na system centralny czy na projekt zdecentralizowanego systemu energetycznego, a więc jak należy formułować odpowiednie przepisy.

4.5. A zatem jakie inne jeszcze kryteria, poza czystą analizą możliwych oszczędności, można zastosować, aby podjąć niezbędną i podstawową dla inwestora decyzję o skierowaniu środków na system zasadniczo zdecentralizowany czy raczej scentralizowany?

Różnice w wartości dodanej

4.6. Uzyskiwanie wartości dodanej jest bardzo różne w obu systemach: w systemie scentralizowanym korzyści trafiają raczej do większych instalacji i naturalnych monopolii. W systemach zdecentralizowanych płyną raczej w kierunku mniejszych instalacji oraz przede wszystkim opcji elastyczności stosowanych w takich systemach, np. akumulatorów, pomp ciepła, minielektrociepłowni oraz dwukierunkowo ładujących samochodów elektrycznych („pojazd-sieć”). Opcje elastyczności można by zatem często znaleźć w gospodarstwach domowych. Również instalacje produkujące energię są w takich systemach znacznie częściej w rękach osób prywatnych, rolników, nowo zakładanych małych i średnich przedsiębiorstw, przedsiębiorstw komunalnych, miejskich itp. Udział w tworzeniu wartości dodanej mają tu więc inne podmioty, niż w przypadku systemu scentralizowanego – o wiele większą rolę spełniają tutaj prosumenci.

4.7. Zdecentralizowany system energetyczny jest właściwie nie do pomyślenia bez takiego szerokiego udziału społecznego. Bardziej aktywna rola konsumenta w kierunku bycia prosumentem jest więc charakterystyczna dla systemu zdecentralizowanego i jest sensowna z punktu widzenia wzrostu akceptacji dla transformacji energetycznej, a także wzmocnienia gospodarki regionalnej.

4.8. Ponieważ Komisja pragnie stworzyć unię energetyczną, w której centrum stoją obywatele, i chce, aby w poszczególnych regionach powstawały nowe miejsca pracy i aby transformacja energetyczna tworzyła impulsy ekonomiczne w wielu regionach Europy, to musi ona postawić na system zdecentralizowany. Jest to również istotne z punktu widzenia reagowania na kryzys związany z COVID-19.

5. Implikacje ekonomiczne i społeczno-polityczne systemu scentralizowanego i zdecentralizowanego

5.1. W odniesieniu do tworzenia wartości dodanej w systemie zdecentralizowanym sytuacja jest następująca: konsument z podmiotu wyłącznie płacącego rachunki staje się podmiotem aktywnym, mającym swój udział w tworzeniu wartości dodanej, a zatem zarabiającym lub oszczędzającym pieniądze, dlatego pytanie zadane w punkcie 3.10, kto w przyszłości powinien i komu będzie wolno zarabiać na produkcji energii, musi być przedmiotem otwartej i uczciwej dyskusji.

Wraz z rozszerzaniem się pojęcia prosumenta uzyskuje ono także szerszą definicję w pakiecie „Czysta energia”: w przyszłości prosumentami powinni móc się stać nie tylko ci konsumenci, którzy dysponują własną ziemią i nieruchomością. Prosumentami mogą być przecież także najemcy albo mieszkańcy domów wielorodzinnych, a także podmioty zajmujące się zaopatrzeniem poszczególnych budynków i dzielnic miast, w tym obszarów komercyjnych i przemysłowych. Szczególnie właśnie w takich przypadkach niezbędne wydaje się inteligentne usieciowienie mocy produkcyjnych i magazynowych oraz poszczególnych konsumentów w ramach wirtualnej elektrowni lub za pośrednictwem inteligentnej mikrosieci. Oznacza to stały wzrost wymagań wobec lokalnych i regionalnych operatorów sieci dystrybucyjnych.

5.2. Integralną częścią systemu energetycznego prosument stanie się dopiero wówczas, gdy będzie miał faktyczny dostęp do wszystkich właściwych rynków energii elektrycznej. Aktywni konsumenci muszą być w stanie udostępnić systemowi tę elastyczność, którą zyskują dzięki akumulatorom, zarządzaniu obciążeniami, samochodom elektrycznym, pompom ciepła itp. Do tego celu potrzebne są jednak specjalnie skonfigurowane rynki, które w większości państw członkowskich wciąż jeszcze nie istnieją.

5.3. Często transformacja energetyczna prowadząca do systemu zdecentralizowanego określana jest nie tylko jako transformacja ekologiczna, lecz także jako transformacja społeczno-ekologiczna. To dlatego, że zdecentralizowana transformacja energetyczna daje ważne impulsy rozwojowe dla lokalnej i regionalnej gospodarki, dla miejsc pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach, a także zwiększa lokalną siłę nabywczą. Tymczasem liczne państwa członkowskie wciąż utrzymują dotychczasowe systemy energetyczne, które uniemożliwiają uzyskanie tych wszystkich korzyści. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że powstające dzięki tym zmianom miejsca pracy byłyby wysokiej jakości i dawały duże zabezpieczenie społeczne.

5.4. Aby impulsy te przyniosły korzyści rzeczywiście wszystkim mieszkańcom poszczególnych regionów, a nie tylko tym o największych zasobach, należy w pierwszej kolejności realizować projekty prowadzące do powstania społeczności konsumentów energii, w których będą mogli uczestniczyć osoby o niewielkich zasobach kapitałowych, dochodach czy własności (por. także opinia EKES-u TEN/660 (*)). Odpowiednie koncepcje zostały już przygotowane. Jednak ich realizację w krajach członkowskich należy wspierać w sposób o wiele bardziej zdecydowany niż dotychczas. Jest to pilne zadanie, gdyż decentralizacja nie może prowadzić do powstania dwuklasowego społeczeństwa w zakresie dostępu do energii. O ile

(*) Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 1.

osobom o niskich dochodach i niewielkich zasobach zostanie udostępniony dostęp do społeczności konsumentów energii także poprzez bezpośrednie wsparcie, udział w tych społecznościach może stanowić skuteczny sposób na zwalczanie ubóstwa energetycznego, ponieważ wówczas osoby, które obecnie cierpią z powodu wysokich kosztów energii, odczuwają wyraźną ekonomiczną ulgę dzięki znacznemu spadkowi kosztów energii odnawialnych.

5.5. Konsumenci podatni na zagrożenia i ubóstwo energetyczne stanowią istotny problem, którego prawdopodobnie nie uda się ostatecznie rozwiązać ani w systemie scentralizowanym, ani w systemie zdecentralizowanym. Jednak dzięki obniżeniu kosztów instalacji energii odnawialnej oraz magazynów energii w systemie zdecentralizowanym można go załagodzić w znacznie większym stopniu niż w systemie scentralizowanym. Zastosowanie energii odnawialnych oraz magazynów energii na poziomie lokalnego sąsiedztwa może przecież prowadzić do tego, że na stałe zmniejszą się rachunki za prąd, a konsumenci zostaną uwolnieni od uzależnienia cenowego od przedsiębiorstw zaopatrzenia w energię czy operatorów sieci. Wymaga to jednak aktywnej polityki wspierania rozwoju odpowiednich koncepcji. Jednocześnie należy dbać o to, aby gospodarstwa domowe o niskich dochodach miały możliwość realizacji działań na rzecz efektywności energetycznej w celu zmniejszenia zużycia energii.

5.6. Ponadto rozszerzone opcje uczestnictwa w rynku nie mogą być wykorzystywane jako pretekst to podważania praw konsumentów. Wręcz przeciwnie, prawa te należy wzmocnić, ewentualnie dostosować do nowych modeli biznesowych.

5.7. I wreszcie należy pamiętać o centrach zużycia energii – wielkich miastach i wielkich zakładach przemysłowych. Aby można było bezpiecznie i tanio zaopatrywać je w prąd, muszą być odpowiednio połączone z otaczającymi je terenami w formie regionów energetycznych. To samo dotyczy wysp energetycznych. Regiony energetyczne będą przyjmowały kształt koncentrycznych okręgów wokół centrów zużycia energii. Aby tereny wokół tych centrów w pełni wykorzystywały swój potencjał w zakresie energii odnawialnych, potrzebne są ukierunkowane bodźce. Mogą one polegać na przykład na redukcji opłat sieciowych, stosowane wówczas, gdy dany region energetyczny sam się zaopatruje. Do pozytywnych efektów takiej architektury systemu należy wzmocnienie regionalnych struktur gospodarczych – ten aspekt powinien mieć znaczenie zwłaszcza przy tworzeniu nowego porządku gospodarczego po COVID-19.

6. System energetyczny przyszłości

6.1. Nowy system energetyczny nie powinien już mieć struktury odgórnej (od dużych elektrowni do konsumentów), ale powinien być zaprojektowany oddolnie jako sieć wielu wysp produkcji i dostaw odnawialnej energii elektrycznej i ciepła (energii dla budynków), w których istotną rolę odgrywają dystrybucja energii elektrycznej i ciepła oraz zarządzanie popytem (w tym magazynowanie).

6.2. W ten sposób można zapewnić wystarczające i bezpieczne dostawy dla wszystkich regionów w Europie⁽⁵⁾. Wobec pożądanej różnorodności podmiotów będzie to zatem oznaczało, że obok wypracowanych już (dużych) struktur handlowych powstawać będą zupełnie nowe zdecentralizowane formy sprzedaży i systemy zarządzania energią.

6.3. Fala innowacji w dziedzinie IT, systemu produkcji, technologii przechowywania energii, systemu dystrybucji, a także technik budowlanych doprowadziła do powstania wielu takich wysp 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 ofert i przepływów handlowych. Ważne jest, aby widzieć tę paralelę między trendami technicznymi a społecznymi. Obydwa trendy zmiernają w tym samym kierunku, mianowicie w stronę większej autonomii oraz samoregulujących się i zdecentralizowanych jednostek sieciowych.

6.4. 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⁽⁶⁾: „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, ponieważ może to zminimalizować straty związane z przesyłem”.

6.5. 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.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13, Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 22.

⁽⁶⁾ „Smart Grid” und „Smart Market” – Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur zu den Aspekten des sich verändernden Energieversorgungssystems, Dezember 2011, S. 42. [„Inteligentne sieci i inteligentny rynek – kluczowy dokument Federalnej Agencji ds. Sieci na temat niektórych aspektów zmian systemu dostaw energii”, grudzień 2011 r., s. 42.

6.6. 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.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
