

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona)”**

[COM(2016) 767 final – 2016/0382 (COD)]

(2017/C 246/09)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Współsprawozdawca: **Stefan BACK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 1.3.2017 Rada Europejska, 6.3.2017
Podstawa prawna	Artykuł 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	11.4.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.4.2017
Sesja plenarna nr	525
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	108/1/2

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem przedstawienie zmienionej dyrektywy w sprawie promowania energii ze źródeł odnawialnych. Rozwój energii ze źródeł odnawialnych w powiązaniu z innymi propozycjami wchodzącymi w skład tzw. pakietu zimowego ma do odegrania kluczową rolę w realizacji celów europejskiej unii energetycznej, celów UE dotyczących klimatu oraz ambicji UE, aby ponownie stać się światowym liderem pod względem energii odnawialnych. Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej powinien w 2030 r. wynosić 27 %.

1.2. Cel 27 % ma jedynie ograniczony wpływ na osiągnięcie celów w dziedzinie klimatu i ograniczenie zależności od importu. Cel ten należy ujmować w powiązaniu z innymi środkami na rzecz ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> (jak np. zwiększenie efektywności) i faktycznie mógłby się on okazać wystarczający, szczególnie gdyby regulacje w dziedzinie zarządzania rzeczywiście skłoniłyby państwa członkowskie do ewentualnego podejmowania dalszych działań. Jeśli cel ten postrzegać w kontekście dążenia do globalnej roli lidera w zakresie energii odnawialnych i jeśli wziąć pod uwagę, że zdaniem Komisji bez zmiany dyrektywy udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej w 2030 r. wynosiłby już 24,7 %, to uzasadnione wydaje się pytanie, czy cel ten jest wystarczająco ambitny.

1.3. Pomimo uwzględnienia postanowień dotyczących planowania i monitorowania w proponowanym systemie zarządzania unią energetyczną EKES ponownie ubolewa nad brakiem wiążących celów krajowych.

1.4. EKES zasadniczo popiera cel, by energia ze źródeł odnawialnych musiała zmierzyć się z rynkiem. Bezterminowe subsydiowanie energii ze źródeł czy to kopalnych, atomowych, czy odnawialnych z wielu powodów nie wchodzi w rachubę.

1.5. Nie uda się rozpowszechnić energii ze źródeł odnawialnych na europejskich rynkach energii elektrycznej, jeśli nie stworzy się równych szans dla wszystkich źródeł energii. To, że energia ze źródeł odnawialnych nadal potrzebuje wsparcia publicznego, w znacznej mierze wynika z przyznawania dużych dotacji do konwencjonalnej produkcji energii elektrycznej. Dlatego też trzeba pilnie wyeliminować istniejące obecnie niekorzystne dla energii odnawialnej zakłócenia np. poprzez

połączenie opodatkowania energii z systemem handlu emisjami w taki sposób, by pokryć wszystkie koszty zewnętrzne (patrz opinia EKES-u w sprawie zmiany dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków – jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym). EKES podkreśla, że proces ten musi i może być realizowany przy jak najmniejszych dodatkowych kosztach dla konsumentów czy przedsiębiorstw.

1.6. Nowa polityka energetyczna powinna kierować się trzema głównymi zasadami, którymi są decentralizacja, cyfryzacja oraz demokratyzacja. Energia ze źródeł odnawialnych wymaga także wdrożenia nowej struktury rynku, która byłaby dopasowana do zdecentralizowanych struktur wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

1.7. EKES popiera przewidziany przez Komisję rozwój zdecentralizowanych i inteligentnych struktur rynku, lecz domaga się o wiele skuteczniejszego wdrożenia aspiracji Komisji, by w centrum uwagi w europejskiej polityce energetycznej stał konsument i obywatel. Rewolucyjny potencjał, który zgodnie z deklaracją Komisji jest nieodłącznym elementem transformacji sektora energetycznego, mógłby zostać wyzwolony dzięki budowie nowych inteligentnych struktur rynku w sposób maksymalizujący zysk społeczny i korzyści regionalne.

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje uznanie prosumenta jako ważnego podmiotu na nowym rynku energii. Stanowi to krok w kierunku demokracji energetycznej dzięki upodmiotowieniu dużych i małych odbiorców energii oraz obywateli. Możliwości oferowane im we wniosku oznaczają oczywiście pewien postęp w stosunku do obecnej sytuacji, ale bynajmniej nie są dostateczne, np. jeśli chodzi o możliwe do wyegzekwowania na drodze prawnej prawo dostępu do publicznych sieci energetycznych/sieci energii elektrycznej i korzystania z nich. Dlatego też obecny wniosek można postrzegać jedynie jako pierwszy etap długiej drogi do wykorzystywania rzeczywistego potencjału społecznego, gospodarczego i regionalnego rynków zorientowanych na prosumentów.

1.9. EKES podkreśla znaczenie szybkiego wdrażania i rozbudowy inteligentnych sieci dla zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa dostaw, a także dla integracji sektorów poprzez przyłączanie pojazdów elektrycznych oraz włączenie przetwarzania energii elektrycznej w ciepło i gaz do sieci, też na poziomie mikro, co umożliwi sprawny handel partnerski i pozwoli prosumentom na pełne uczestnictwo w rynku energii elektrycznej na równych zasadach.

1.10. Cyfryzacja może umożliwić prosumentom udział nie tylko w wytwarzaniu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ale także w handlu nią. EKES zdecydowanie zaleca zatem sformułowanie odpowiedniego pozytywnego prawa do takiego uczestnictwa.

1.11. Związany z gospodarką regionalną potencjał energii ze źródeł odnawialnych, w tym także biopaliw (łącznie z paliwami alternatywnymi), jest wprawdzie wspomniany w preambule, nie został jednak uwzględniony we właściwym tekście aktu. Brakuje odpowiedniej strategii łączącej energetykę odnawialną i regionalny rozwój gospodarczy. Nie zostało także dostrzeżone duże znaczenie miast, gmin i regionów, jak również MŚP, jako siły napędowej przedstawiania się na odnawialne źródła energii.

1.12. Możliwe teraz powiązanie nowej polityki energetycznej z rozwojem regionalnym jest ważne nie tylko z punktu widzenia regionalnej gospodarki. Udział lokalnych zainteresowanych stron w zdecentralizowanych projektach energetycznych jest istotny także dla uzyskania akceptacji społecznej: fakt, czy farma wiatrowa jest własnością międzynarodowego funduszu private equity, czy lokalnego podmiotu, może być obojętny z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego czy ochrony klimatu, ale wpływa decydująco na zaakceptowanie tej farmy przez obywateli.

1.13. Ubóstwo energetyczne jest problemem społecznym, z którym trzeba zmierzyć się w ramach polityki społecznej. EKES zwraca uwagę na jak dotąd niewykorzystany potencjał, jaki z perspektywy zaradzenia temu problemowi kryje w sobie połączenie produkcji ciepła i energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych z oszczędnością energii, przesuwaniem obciążenia i prosumentyzmem. Oznacza to konieczność znalezienia rozwiązań w zakresie finansowania inwestycji początkowych, np. za pomocą funduszy społecznych lub instrumentów inwestycyjnych, oraz pokonania dzięki systemowemu podejściu politycznemu przeszkód w dostępie do kapitału. Każdy obywatel i konsument w Unii Europejskiej powinien móc stać się prosumentem.

1.14. W tytule wniosku dotyczącego dyrektywy jest co prawda mowa o „promowaniu” stosowania energii ze źródeł odnawialnych, jednak w tekście nie opisuje się żadnych konkretnych instrumentów promowania. Odpowiednio jasne przepisy są jednak niezbędne, aby stworzyć pewność inwestycyjną. Dlatego też musi istnieć specjalny, jasny i precyzyjnie określony system wsparcia społeczności energetycznych i prosumentów. EKES apeluje o zmianę obowiązujących przepisów wykonawczych dotyczących pomocy państwa w celu zapewnienia maksymalnej pewności prawa z myślą o przyciągnięciu inwestycji.

1.15. EKES z zadowoleniem przyjmuje cel dotyczący promowania zrównoważonych biopaliw i paliw alternatywnych, ubolewa jednak, że postanowienia wniosku co do tej kwestii są po części za mało elastyczne, aby mogły umożliwić dostosowane do lokalnych warunków wykorzystywanie surowców i pozostałości. W przypadku wycofywania się z nieekologicznych biopaliw należy unikać wystąpienia porzuconych aktywów („sunken assets”).

## 2. Uwagi ogólne dotyczące promowania energii ze źródeł odnawialnych

2.1. EKES dostrzega cztery istotne korzyści, jakie energia ze źródeł odnawialnych może przynieść Unii Europejskiej. Komisja we wniosku dotyczącym dyrektywy odniosła się właściwie tylko do dwóch z nich i to po części w sposób zbyt mało konkretny.

### a) *Przeciwdziałanie zmianie klimatu*

2.2. Energia ze źródeł odnawialnych ma decydujące znaczenie dla planowanej niemal całkowitej dekarbonizacji europejskiego systemu energetycznego. Muszą być jednak spełnione dwa warunki:

- Należy osiągnąć znaczne postępy w zakresie efektywności energetycznej (patrz opinia EKES-u w sprawie zmiany dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej).
- Istotne znaczenie dla zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych mają transport oraz sektor grzewczy i chłodniczy. Wykorzystywanie energii elektrycznej pochodzącej w 100 % ze źródeł odnawialnych będzie odgrywało ważną rolę w przekierowaniu sektora grzewczego i sektora transportu na bardziej zrównoważone tory. Istotne w tym zakresie są również propozycje odnoszące się do przyłączania pojazdów elektrycznych do sieci, do uregulowania przetwarzania energii elektrycznej w ciepłą i energii elektrycznej w gaz oraz do rozwoju inteligentnych sieci <sup>(1)</sup>.

### b) *Bezpieczeństwo dostaw energii*

2.3. Energia ze źródeł odnawialnych będzie stanowić niezbędny wkład w bezpieczeństwo dostaw i zmniejszy zależność od importowanej energii, pod warunkiem że jej wytwarzanie i stosowanie oraz dostosowywanie zapotrzebowania na nią będą odpowiednio koordynowane. Do tego konieczne są jednak specjalne zachęty. EKES żywi wątpliwości, czy środki wsparcia przewidziane w omawianym wniosku i we wnioskach dotyczących struktury rynku energii elektrycznej są wystarczające. Prawdopodobnie potrzebne będą dodatkowe środki z uwagi na związany z energią odnawialną problem zerowego kosztu krańcowego.

### c) *Eliminacja ubóstwa energetycznego*

2.4. Krzywa kosztów w przypadku odnawialnych źródeł energii stale opada, źródła te są obecnie tańsze niż kiedykolwiek i tak opłacalne, że mogłyby już teraz wносить konstruktywny wkład w łagodzenie problemu ubóstwa energetycznego. Opcją o ogromnym potencjale jest przy tym rozwijanie prosumentyzmu. Na przykład badanie Wspólnego Centrum Badawczego (*JRC Scientific and policy reports – Cost Maps for Unsubsidised Photovoltaic Electricity*) pokazuje, że już w 2014 r. dla 80 % Europejczyków prąd wytwarzany we własnym zakresie z energii słonecznej byłby tańszy niż prąd pobierany z sieci. Komisja nie opracowała jednak jeszcze odpowiedniej strategii, by wskazać obywatelom tę opcję (patrz TEN/598).

2.5. Dostęp do kapitału jest szczególnie istotny dla grup o niższych dochodach, dlatego należy zapewnić odpowiednie wsparcie. Tego społecznego aspektu nie uwzględnia się ani w dyrektywie, ani w całym pakiecie zimowym, mimo że ma on związek z deklarowanym przez Komisję celem, by umieścić obywateli w samym centrum polityki energetycznej, o czym mowa w artykułach 17 i 21 wniosku.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 151.

2.6. W tym kontekście EKES uważa, że wskazane jest przyjęcie wszystkich potencjalnych opcji, aby w miarę możliwości wszystkim obywatelom dać szansę na aktywne zaangażowanie się w gospodarkę energetyczną w charakterze równoprawnych uczestników rynku. Chodzi tutaj również o przeznaczenie środków wsparcia pochodzących z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) lub innych instrumentów inwestycyjnych konkretnie także na małe urzędnia i mikrourzędnia. Gdyby konsumenci o niskich dochodach mieli dostęp do kapitału na zdecentralizowane urzędnia wykorzystujące energię ze źródeł odnawialnych, otrzymaliby szansę, by zostać prosumentami. Dzięki opomiarowaniu netto, stosowanemu w niektórych państwach członkowskich, w tym we Włoszech, Niderlandach, Belgii (Walonia), Polsce i Słowenii, możliwe jest bezpośrednie zmniejszenie kosztów, co może łągodzić problem ubóstwa energetycznego.

#### d) *Regionalna wartość dodana*

2.7. Odnawialne źródła energii stanowią z samej swojej natury zasoby regionalne, z których dziś z technicznego punktu widzenia może potencjalnie korzystać każdy. Jest to ważne zwłaszcza dla regionów znajdujących się w niekorzystnym położeniu, w których muszą powstać nowe możliwości tworzenia wartości; Komisja słusznie kilkakrotnie wspomina o tej korzyści w preambule.

2.8. Generowanie regionalnej wartości dodanej oznacza jednak świadome strategiczne włączenie lokalnych i regionalnych zainteresowanych stron do procesów gospodarczych, danie im możliwości kształtowania tych procesów i umożliwienie przez to udziału w rozwoju gospodarczym. Pozytywnym skutkiem ubocznym jest nie tylko większa akceptacja dla niezbędnej rozbudowy infrastruktury, ale także jej współfinansowanie.

2.9. Komitet stwierdza wszakże brak jasnej strategii, która miałaby na celu powiązanie rozwoju regionalnego i rozpowszechniania energii ze źródeł odnawialnych. Państwa członkowskie powinny były stworzyć odpowiednie strategie już po przyjęciu starej dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych, ale tak się nie stało.

### 3. Uwagi ogólne na temat wniosku dotyczącego dyrektywy

3.1. EKES przyjmował zawsze z zadowoleniem wysiłki Komisji, by ponownie uczynić UE światowym liderem pod względem energii odnawialnych. Istotnie wiele propozycji zawartych we wniosku dotyczącym dyrektywy idzie w dobrym kierunku (np. przewidywalność systemów wsparcia, łącznie z wykluczeniem środków mających moc wsteczną). Istnieje jednak ryzyko, że przedstawione poniżej trzy zasadnicze niedociągnięcia rozwoju energii ze źródeł odnawialnych mogą nadal się utrzymać.

#### a) *Adekwatność instrumentów wsparcia*

3.2. Proponowana dyrektywa opiera się na celach określonych przez Radę Europejską w październiku 2014 r. i aktualizuje dotychczasowy cel przewidujący osiągnięcie 20-procentowego udziału energii odnawialnej w zużyciu energii końcowej do roku 2020, zakładając uzyskanie 27 % do 2030 r., tj. podnosząc ten wcześniejszy cel o mniej niż 1 punkt procentowy rocznie. Bez zmiany dyrektywy udział energii odnawialnej w UE w 2030 r. wynosiłby około 24,7 %, zatem dąży się do osiągnięcia dodatkowego wzrostu o 2,3 %.

3.3. Takie wolne tempo wzrostu mogłoby jednak oznaczać, że między 2030 a 2050 r. musiałby nastąpić mocno wykładniczy wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych, aby osiągnąć poziomy docelowe określone w „Planie działania w zakresie energii do roku 2050” (COM(2011) 885 final). Podjęcie w tym celu niezbędnych działań może wiązać się z dodatkowymi kosztami gospodarczymi. W każdym razie rozwój odnawialnych źródeł energii powinien być ściśle monitorowany, aby jak najwcześniej i przy możliwie niskich kosztach możliwe było podjęcie działań naprawczych.

3.4. W dołączonej do wniosku ocenie skutków (SWD(2016) 418 final) stwierdza się, że co najmniej do 2030 r. potrzebne będą systemy wsparcia oparte na stabilnych ramach prawnych. W związku z tym EKES uważa, że wniosek dotyczący dyrektywy powinien również określać jasne systemy wsparcia, które miałyby zostać szybko i skutecznie wdrożone. We wniosku brak jest jednak takich zapisów.

3.5. Wdrożenie mechanizmów wsparcia jest zadaniem państw członkowskich, które muszą działać zgodnie z przepisami UE dotyczącymi pomocy państwa. Jednakże aktualne unijne przepisy dotyczące pomocy państwa określają bardzo wąskie granice swobody działania i trzeba je pilnie zmienić.

3.6. Obowiązujące obecnie podejście do pomocy państwa przyczyniło się do tego, że efektywne jak dotąd instrumenty promowania, takie jak pierwszeństwo przy wprowadzaniu do obrotu i płatność taryfy gwarantowanej, z których korzystali zwłaszcza niewielcy i nowi uczestnicy rynku, są teraz znacznie ograniczane. Nowe instrumenty, takie jak przetargi, stanowią po części dla prosumentów, energetyki obywatelskiej i innych podmiotów na rynku niemal niemożliwe do pokonania przeszkody.

3.7. Określone we wniosku systemy wsparcia odnoszą się głównie do struktury rynku i niektórych przepisów ogólnych dotyczących potrzeby stabilnych środków wsparcia zgodnych z zasadami pomocy państwa. Samo to nie wystarczy. EKES uważa, że trzeba pilnie dokonać przeglądu ogólnego rozporządzenia (WE) nr 800/2008 w sprawie wyłączeń blokowych oraz aktualnych wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020, aby zapewnić zgodność z celami wniosku, zwłaszcza jeśli chodzi o potrzeby prosumentów i MŚP.

3.8. I tak na przykład trzeba zwiększyć limit wyjątku dla małych projektów (pkt 125 i 127 wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią) oraz zapisać odpowiednie wartości w dyrektywie w sprawie energii ze źródeł odnawialnych, aby zapewnić pełną jasność.

3.9. EKES wyraża wątpliwości, czy wprowadzenie kwot dotyczących dostępu do systemów wsparcia dla instalacji w innych państwach członkowskich okaże się skuteczne, zwłaszcza w kontekście dążenia do promowania zdecentralizowanej produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz rozwoju gospodarczego regionów.

#### **b) Zakłócenia rynku stanowią utrudnienie dla energii ze źródeł odnawialnych**

3.10. Przesłanie całego pakietu zimowego nie może być bardziej jednoznaczne: filozofią Komisji jest to, że energie odnawialne muszą od teraz lub w możliwie bliskiej przyszłości zacząć mierzyć się z rynkiem. Podejście to jest zasadniczo pożądane, ale będzie problematyczne, dopóki nie skoryguje się dwóch zasadniczych istniejących obecnie zakłóceń rynku. Po pierwsze, ciągle jeszcze należy wspomnieć o bezpośrednich dotacjach krajowych dla elektrowni korzystających z paliw kopalnych, a do tego dochodzi zupełnie niewystarczająca internalizacja kosztów zewnętrznych. W związku z tym energia elektryczna wytwarzana przez elektrownie wykorzystujące paliwa kopalne i inne formy energii otrzymanej z zasobów kopalnych są systematycznie faworyzowane względem energii ze źródeł odnawialnych, która powoduje zerowe lub jedynie marginalne koszty zewnętrzne. Międzynarodowy Fundusz Walutowy zakłada, że subsydiowanie „brudnych” energii opiewa globalnie na kwotę 5,3 bln USD rocznie, a dla UE wylicza się sumę co najmniej 330 mld USD rocznie.

3.11. Mimo że te zakłócenia rynku na niekorzyść energii ze źródeł odnawialnych są znane od lat i obiecano zniwelować te nierówne warunki działania, nie uczyniono prawie nic; jest to największe nadal niezlikwidowane niedociągnięcie stanowiące przeszkodę dla energii ze źródeł odnawialnych.

3.12. Co dziwne, krytykuje się natomiast ostatnio rzekome zakłócenia rynku, jakie miały powstać na skutek promowania energii ze źródeł odnawialnych. Krytyka ta nie jest uzasadniona. Wciąż jeszcze konieczne dzisiaj promowanie energii ze źródeł odnawialnych jest bowiem w dużej mierze konsekwencją subsydiowania wytwarzania energii w sposób konwencjonalny. Innymi słowy, gdyby zakończono subsydiowanie wytwarzania energii w elektrowniach wykorzystujących paliwa kopalne, czyli stworzono naprawdę równe warunki działania, wówczas duża część promowania energii ze źródeł odnawialnych byłaby zbędna. EKES powtarza swoje stanowisko, że należy m.in. dzięki instrumentom rynkowym stworzyć równe warunki działania, które zredukują zakłócenia rynku i nie będą już działać na niekorzyść energii ze źródeł odnawialnych (patrz opinia EKES-u w sprawie zmiany dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków).

#### **c) Obecny rynek energii elektrycznej nie pasuje do energii ze źródeł odnawialnych**

3.13. Charakterystyczne dla starej gospodarki energetycznej są stosunkowo nieliczne jednostki wytwórcze o dużych zdolnościach produkcyjnych. Natomiast system energetyczny kształtowany przez energię ze źródeł odnawialnych charakteryzuje się raczej niewielkimi, zdecentralizowanymi zdolnościami wytwórczymi.

3.14. W sprawie najnowszych koncepcji organizacji handlu energią elektryczną w systemach zdecentralizowanych, w tym w sprawie „podejścia komórkowego”, EKES już zajmował stanowisko <sup>(2)</sup>. Koncepcje te zakładają, że również niewielcy uczestnicy rynku mogą bezpośrednio się komunikować i handlować ze sobą energią. Musi zatem chodzić nie tylko o ulepszone możliwości wytwarzania, lecz również o udział w handlu.

3.15. Takie transakcje partnerskie umożliwiłyby szeroki udział społeczny, nieograniczający się wyłącznie do własnego wytwarzania i zużycia, lecz również rozciągający się na aktywne zarządzanie także mniejszymi i regionalnymi jednostkami energetycznymi, przez co zapewnione zostaną zupełnie nowe możliwości tworzenia wartości dodanej. Do tego dochodzi także integracja sektorów, gdyż w wielu przypadkach ciepło i energia potrzebna do mobilności są dobrami lokalnymi wytwarzanymi i zużywanymi w małych jednostkach.

3.16. EKES wskazuje, że z uwagi na bariery administracyjne i ogólnie niewystarczające uregulowania handel partnerski nie jest obecnie możliwy w wielu państwach członkowskich. Powinno to zostać zmienione omawianym wnioskiem w sprawie dyrektywy i wnioskiem w sprawie struktury rynku energii elektrycznej, niemniej EKES dostrzega istotne braki w obu wnioskach.

3.17. Mające miejsce na obszarze całej Unii otwarcie rynków energii elektrycznej na transakcje partnerskie pomogłoby wykorzystać ogromny potencjał społeczny i energetyczny tkwiący w energii ze źródeł odnawialnych. Pomijając tę kwestię i tym samym ignorując zupełnie praktyczne utrudnienia, takie jak wartości dopuszczalne dla handlu energią, Komisja marnuje wielką szansę na znaczną poprawę pozycji europejskich obywateli, dużych i małych prosumentów oraz MŚP na rynku energii elektrycznej, na umożliwienie większym podmiotom eksportowania „rozwiązań energetycznych” na rynki pozaeuropejskie oraz ogólnie na zwiększenie społecznej akceptacji dla transformacji sektora energetycznego.

#### 4. Uwagi szczegółowe dotyczące tekstu dyrektywy

##### a) *Brak wiążących celów krajowych*

4.1. Komitet ponawia swoją krytykę <sup>(3)</sup>, że nowa dyrektywa, inaczej niż dyrektywa z 2009 r., nie przewiduje już wiążących celów krajowych. Nadal żywi wątpliwości, czy planowane ramy zarządzania będą miały potencjał, by „motywowac” do większej aktywności te państwa, które przeciwstawiają się ustanawianiu celów obowiązujących krajowo. We wniosku nie przewidziano żadnego konkretnego instrumentu, który byłby uruchamiany w razie nieosiągnięcia poziomu docelowego wynoszącego 27 % (patrz opinia EKES-u w sprawie zarządzania unią energetyczną). Z drugiej strony EKES odnotowuje wspólną odpowiedzialność, o której mowa w art. 3 wniosku, jako że zgodnie z proponowanym rozporządzeniem w sprawie zarządzania, przewidziano sankcje finansowe, jeżeli cele te nie zostaną wspólnie osiągnięte w ramach planów krajowych w zakresie energii i klimatu. W jaki sposób zostanie to przeprowadzone, pozostaje jednak niejasne.

##### b) *Brak strategii na rzecz rozwoju regionalnego*

4.2. EKES jest zdania, że Komisja nie docenia znaczenia aktywnego udziału lokalnych i regionalnych zainteresowanych stron, zarówno w odniesieniu do akceptacji wdrażanej polityki, jak i w odniesieniu do skutków dla gospodarki regionalnej. Dający się przewidzieć rozwój elektromobilności otwiera ogromne nowe możliwości dla gospodarki regionalnej tylko wtedy, gdy niezbędna rozbudowa infrastruktury produkcyjnej i dystrybucyjnej będzie konsekwentnie zorientowana na modele zdecentralizowanych operatorów <sup>(4)</sup>.

4.3. Służyłoby to również celowi wprowadzenia energii ze źródeł odnawialnych do użycia po jak najniższych kosztach dla podatników i konsumentów. Nie może przy tym jednak chodzić tylko o same ceny prądu, lecz także o kompleksową analizę prowadzoną z perspektywy gospodarki ogółem, a także gospodarki regionalnej. Tak np. należy uwzględnić również aspekt nowych regionalnych miejsc pracy (patrz motyw 49). Komitet podkreśla, że niektóre państwa członkowskie do dziś wykazują tendencję do tego, by: a) niepotrzebnie i bezpodstawnie opodatkowywać energię wytworzoną i zużytą w sposób zdecentralizowany oraz b) zupełnie nie uwzględniać aspektów regionalnych.

4.4. Po drugie, państwa członkowskie co do zasady nie uwzględniają w swoich regulacjach kosztów sieciowych i systemowych. EKES jest przekonany, że rozwiązania zdecentralizowane prowadzą ostatecznie do mniejszych kosztów sieciowych i systemowych, i popiera pod tym względem pogląd Komisji wyrażony w motywie 52.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13 i Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 78.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 8.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 78.

4.5. Motyw ten został zaczerpnięty z dyrektywy 2009/28/WE, jednak nie doprowadził w ostatnich latach do opracowania przez państwa członkowskie odpowiednich strategii regionalnych. EKES stwierdził („Odmienić przyszłość energetyki: społeczeństwo obywatelski 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”), że w uregulowaniach i programach dotyczących promowania w wielu państwach członkowskich aspekty regionalne i lokalne nie znajdują zastosowania i że niektóre rządy i administracje krajowe uzasadniają to nawet prawem Unii. Również tutaj wymagana jest zatem dalej idąca konkretyzacja. Choć wniosek stwarza formalne warunki dla decentralizacji i rozwoju regionalnego, to jednak nie zawiera obowiązku wdrożenia spójnej strategii w tym względzie. Zdaniem EKES-u, ustalania zasad bez dostatecznego osadzenia ich w przepisach prawnych nie można uznać za skuteczne stanowienie prawa.

4.6. Aby doprecyzować treść motywu 49, Komisja powinna w artykułach wniosku wyjaśnić, co oznacza zapis: „w związku z tym Komisja i państwa członkowskie powinny wspierać krajowe i regionalne środki na rzecz rozwoju [...], a także propagować korzystanie z finansowania strukturalnego z polityki spójności w tym obszarze”. Równie nieprecyzyjny jest fragment motywu 50 dyrektywy, który stanowi, że „należy wziąć pod uwagę [...] pozytywny wpływ na szanse rozwoju regionalnego i lokalnego, na poszerzenie perspektyw wywozu, spójność społeczną i możliwości zatrudnienia, szczególnie w przypadku MŚP, jak również niezależnych producentów energii”. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że w motywie 52 uwzględniono zdecentralizowane podejście („umożliwić rozwój zdecentralizowanych technologii w zakresie energii odnawialnej na warunkach niedyskryminacyjnych i bez utrudnień dla finansowania inwestycji w infrastrukturę”), zapis ten należy jednak w dużym stopniu wyjaśnić i doprecyzować.

#### c) *Potrzeba jaśniejszych przepisów dotyczących prosumentów i praw konsumenckich*

4.7. Pozytywnym aspektem jest to, że terminy „system lokalnego ogrzewania”, „prosument energii ze źródeł odnawialnych”, „prosumpcja energii ze źródeł odnawialnych”, „MŚP”, jak też „lokalne społeczności energetyczne działające w zakresie energii ze źródeł odnawialnych” (art. 21) zostają przynajmniej po części zdefiniowane i tym samym uznane za pojęcia prawne istotne dla polityki energetycznej i regulacji energetyki. Niejasne pojęcia spowodowały w przeszłości znaczną niepewność inwestycyjną. Pojawiają się jednakże dwa problemy. Po pierwsze, nadal brakuje jasnej definicji prosumpcji, a proponowane definicje nie zawsze są konsekwentnie stosowane w pakiecie zimowym. Po drugie, materia prawna zawarta w dyrektywie nie jest w stanie rzeczywiście zapewnić tym podejściom skuteczności. Faktyczny efekt tych przepisów zależy od skutecznego wdrożenia. EKES wyraża ubolewanie, że Komisja nie zaproponowała jasnych wytycznych w kwestii wdrażania.

4.8. W odniesieniu do prosumentów energii ze źródeł odnawialnych:

- EKES przyjmuje z zadowoleniem zaproponowane w art. 21 ust. 1–3 przepisy dotyczące prosumentów energii ze źródeł odnawialnych. Regulacje te pozostaną jednak bezskuteczne, jeśli w tym artykule nie zostanie zawarte wyczerpujące wyjaśnienie, co to znaczy, że odbiorcy „mają prawo zużywać energię odnawialną na własne potrzeby i sprzedawać [...] nadwyżki produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych bez obciążenia nieproporcjonalnymi procedurami i opłatami nieodzwierniczącymi kosztów”. Odniesienie do ich praw jako konsumentów powinno zostać uzupełnione odniesieniem do rozdziału III proponowanej dyrektywy w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej, w którym należałoby określić, jakie konkretnie prawa rzeczywiście przysługują konsumentom energii elektrycznej, w którym należałoby określić, jakie osoby te mogą z nich skorzystać, z uwzględnieniem prawa do dokonywania transakcji partnerskich.
- Komisja powinna przykładowo również wyjaśnić, że konsumpcja własna energii elektrycznej bez wykorzystywania infrastruktury, podobnie jak konsumpcja własna ciepła, powinna być zwolniona z podatków i opłat.
- Uregulowanie, zgodnie z którym prosumenci nie powinni, przy zachowaniu pewnych warunków, być traktowani jak klasyczni dostawcy energii, idzie w dobrym kierunku, ale musi zostać doprecyzowane. „Konsumpcja własna” i „dostawa” to przecież dwie różne rzeczy. Podane we wniosku dotyczącym dyrektywy wartości graniczne są zbyt niskie. Jeśli przyjąć za punkt wyjścia rzeczywiste modele biznesowe – w powiązaniu z uregulowaniami dotyczącymi małych projektów zawartymi w punktach 125 i 127 obowiązujących obecnie zasad pomocy państwa – odpowiednie wartości powinny wynosić 20 MWh (6 000 MWh w przypadku energii wiatrowej) dla gospodarstw domowych i 1 000 MWh (36 000 MWh w przypadku energii wiatrowej) dla osób prawnych.
- Regulacja, zgodnie z którą konsumenci prądu wytwarzanego we własnym zakresie powinni otrzymywać za doprowadzany prąd zapłatę na poziomie wartości rynkowej, wymaga zdefiniowania pojęcia „wartość rynkowa”. Określenie jej według poziomu cen na rynku hurtowym nie jest właściwe tak długo, jak rynek jest zakłócony przez subsydiowanie wytwarzania energii z surowców kopalnych. Ponadto wynagrodzenie to powinno uwzględniać stan całego systemu (m.in. w odniesieniu do obciążenia sieci), tak aby zachęcić prosumentów do magazynowania energii z myślą o dobru sieci lub do przesuwania obciążenia.

EKES przyjmuje z zadowoleniem zaproponowaną w ust. 2 regulację dotyczącą zasilania obiektów, ponieważ usunęłaby ona istniejącą od lat głęboką niesprawiedliwość.

4.9. Jeśli chodzi o wymogi administracyjne i zezwolenia, EKES odnotowuje, że intencja wyrażona w art. 15 i 16 jest zasadniczo słuszna, jednak proponowany tekst rodzi kilka problemów. Po pierwsze, termin „zdecentralizowane urządzenia”, użyty w art. 15 ust. 1 lit. d), jest za mało konkretny i wymaga zdefiniowania. Po drugie, zamierzone równouprawnienie energetyki obywatelskiej i dużych uczestników rynku w państwach członkowskich jest regularnie zaniechywane, a przyczyną tego jest często interpretacja zasad pomocy państwa. Dopóki zatem regulacje dotyczące małych projektów, konsumpcji własnej i prosumpcji nie zostaną ujęte jaśniej, nie będzie miało miejsca równouprawnienie. Występuje tutaj pilna potrzeba działania ze strony Komisji Europejskiej. Po trzecie, propozycje zawarte w art. 15 i 16 odnoszą się tylko do wytwarzania. Aby uzyskać pełny dostęp do rynku energii i przede wszystkim móc przeprowadzać transakcje partnerskie, podmioty rynkowe, takie jak społeczności energetyczne, potrzebują uproszczonych procedur także wtedy, gdy chodzi o magazynowanie energii elektrycznej, handel nią i zużycie jej na własne potrzeby.

4.10. Co się tyczy gwarancji pochodzenia, w art. 19 wniosku nie bierze się dostatecznie pod uwagę istniejącej niewydolności rynku. Podczas gdy wniosek zmierza do tego, by zachęcić do rozwoju zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych stanowiła decyzja konsumentów, obecne prawo UE zezwala na stosowanie mylących ofert dotyczących „zielonej energii”. Dostawcy mogą korzystać z gwarancji pochodzenia w celu zbudowania ekologicznej otoczki dla własnych działań, podczas gdy nadal wytwarzają, kupują i sprzedają energię elektryczną pochodzącą ze źródeł nieodnawialnych. Przyszłe przepisy prawne UE powinny upoważnić krajowe organy regulacyjne do ustanowienia wiążących wymogów dla wszystkich uczestników rynku oferujących taryfy dla „zielonej energii”. Dostawcy powinni uzasadnić dodatkowe korzyści dla środowiska płynące z takich taryf. Niemniej jednak wniosek Komisji może zwiększyć dezorientację wśród konsumentów, a nadpodaż gwarancji pochodzenia jeszcze by wzrosła. Ponadto społeczności prosumenckie, które bezpośrednio sprzedają wytworzoną przez siebie energię, powinny zostać zwolnione z obowiązku wykazania pochodzenia swej energii elektrycznej, ponieważ jej pochodzenie jasno wynika z prosumpcji czy cech energetyki obywatelskiej.

#### **d) Bardziej ambitne cele i większa elastyczność w zakresie biopaliw i paliw alternatywnych**

##### *Biopaliwa*

4.11. EKES uważa, że przyjęte we wniosku podejście do biopaliw jest zbyt mało elastyczne. Należy respektować cel unikania negatywnego wpływu na produkcję żywności, ale ważne jest również, aby umożliwić optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów. EKES podtrzymuje zatem zdanie, że należy rozwijać biopaliwa, które nie pochodzą z produktów rolnych ani nie wiążą się z użytkowaniem gruntów wywierającym negatywny wpływ na produkcję żywności, lecz pochodzą z innych źródeł, takich jak pozostałości, produkty uboczne i odpadowe, w tym z leśnictwa (patrz opinia EKES-u w sprawie dekarbonizacji transportu)<sup>(5)</sup>. EKES podkreśla również, że należy wdrożyć środki dotyczące stopniowego wycofywania, aby uniknąć marnowania zasobów.

4.12. W opinii z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie pośredniej zmiany użytkowania gruntów spowodowanej korzystaniem z biopaliw<sup>(6)</sup> EKES zapytał, jaki wkład ilościowy mogą wnieść zaawansowane biopaliwa i przy jakich kosztach. Pytania te pozostają jak dotąd bez odpowiedzi.

4.13. Poza tym EKES zwrócił uwagę, że np. na skutek zwiększenia upraw i wykorzystania roślin oleistych dzięki specjalnym zrównoważonym metodom uprawy (słowo kluczowe: uprawy mieszane) można łatwo pozyskać bardzo racjonalne obszary zastosowań, np. w zakładach maszyn rolniczych i leśnych. Jednak również tutaj nie można dostrzec jak dotąd prawdziwej strategii Komisji; wniosek dotyczący dyrektywy nie rozwiązuje tego problemu.

4.14. Zdaniem EKES-u istotne jest, by istniała elastyczność w odniesieniu do ograniczenia wykorzystania biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy produkowanych z roślin spożywczych i pastewnych, pod warunkiem że spełniają one kryteria zrównoważonego rozwoju określone w art. 27 wniosku.

4.15. EKES zdecydowanie popiera wymogi określone w art. 26 ust. 5, mające na celu zagwarantowanie zrównoważonego leśnictwa. EKES zaleca, by pojęcie „zezwoleń na pozyskiwanie” w art. 2 (jj) przeformułować w taki sposób, by obejmowało ono wszystkie formy obowiązujących prawnie pozwoleń na pozyskiwanie biomasy leśnej.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 56.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 56.



*Elektromobilność*

4.16. Określone w dyrektywie poziomy docelowe dla paliw alternatywnych nie uwzględniają w odpowiedni sposób wielkiego potencjału wzrostu gospodarczego związanego z elektromobilnością. Wraz z silnie rosnącym udziałem energii ze źródeł odnawialnych w produkcji prądu elektromobilność jest wykorzystywana również jako opcja elastyczności i przy właściwym, strategicznym wprowadzeniu może odgrywać dużą rolę w rozwoju struktur prosumenckich.

4.17. Obok poziomów docelowych dla paliw alternatywnych można by – w szczególności ze względów polityki przemysłowej i regionalnej oraz w celu zakończenia zależności energetycznej Europy – ustanowić ewentualny cel polegający na osiągnięciu do 2030 r. 10–20 % udziału elektromobilności wykorzystującej energię elektryczną produkowaną ze źródeł odnawialnych. Ważne jest również, aby podane w art. 27 kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do maksymalnego udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej zostały zastosowane także w sektorze transportu, aby nie ograniczać nadmiernie wykorzystania biopaliw w tym sektorze.

**e) Nowe impulsy dla energii ze źródeł odnawialnych w sektorze grzewczym i dla systemów lokalnego ogrzewania***Gaz i energia ciepła*

4.18. Zaproponowane w art. 23 zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w instalacjach grzewczych i chłodniczych o co najmniej 1 punkt procentowy rocznie nie jest wystarczające. Aby osiągnąć cele klimatyczne, należałoby wyznaczyć znacznie wyższy poziom docelowy.

4.19. Przewidziana w art. 20 ust. 1 ocena konieczności rozszerzenia infrastruktury sieci gazowniczej w celu umożliwienia integracji gazu ze źródeł odnawialnych jest zasadna; należy jednak mieć na względzie, że również gaz jest kopalnym nośnikiem energii, którego zasoby są ograniczone. Odsyła się tutaj do opinii w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego<sup>(7)</sup>. Przy ustalaniu kryteriów oceny należy zwrócić uwagę na to, by uwzględniony został aspekt integracji sektorów.

4.20. Komitet przyjmuje z zadowoleniem przedstawione w art. 20 ust. 3 i art. 24 wzmocnienie koncepcji systemów lokalnego ogrzewania, ponieważ koncepcje te stanowią istotne metody rozwijania integracji sektorów, zwalczania ubóstwa energetycznego i wzmocnienia gospodarki regionalnej. EKES zauważa jednocześnie, że przy obecnym prawodawstwie UE zintegrowane rozwiązania lokalne i regionalne często nie udają się z powodu przepisów krajowych.

Bruksela, dnia 26 kwietnia 2017 r.

Georges DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 70.