



ODMIENIĆ PRZYSZŁOŚĆ ENERGETYKI: SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE JAKO GŁÓWNY PODMIOT PRODUKCJI ENERGII ZE ŹRÓDEŁ ODNAWIALNYCH

Analiza EKES-u na temat roli społeczeństwa obywatelskiego
we wdrażaniu dyrektywy UE w sprawie odnawialnych źródeł energii

SPRAWOZDANIE KOŃCOWE

(styczeń 2015 r.)

Analizę przeprowadził 9-osobowy zespół członków Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego (CMRZ) i Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego (TEN) EKES-u, w tym:

- trzon zespołu złożony z trojga członków, którzy kierowali pracami i odwiedzili sześć państw członkowskich: Lutz Ribbe (koordynator całego projektu), Isabel Caño Aguilar i Brenda King;
- szerszy zespół składający się z sześciu członków, którzy pomogli przeprowadzić analizy przypadków w wybranych państwach członkowskich: Andrzej Chwiluk (Polska), Pierre-Jean Coulon (Francja), Tom Jones (Wielka Brytania), Vitas Mačiulis (Litwa), Georgi Stojew (Bułgaria) i Frank van Oorschot (Holandia).

Stałego wsparcia przy organizacji analiz przypadków i przy redagowaniu niniejszego sprawozdania udzielał członkom Sekretariat Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego EKES-u (Rayka Hauser i Nuno Quental).

Zespół EKES-u przeprowadzający analizę pragnie gorąco podziękować Radzie Rozwoju Zrównoważonego francuskiego regionu Prowansja-Alpy-Lazurowe Wybrzeże, rządowi Walii, polskiemu Związkowi Zawodowemu Górników, przedstawicielstwom Komisji Europejskiej w Niemczech, Bułgarii, Polsce i Walii, licznym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeniom producentów energii ze źródeł odnawialnych, spółdzielniom, inicjatywom lokalnym i przedsiębiorstwom społecznym oraz władzom poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego z odwiedzanych państw. Wszyscy oni pomogli w organizacji badania, aktywnie uczestniczyli w debatach, dali entuzjastyczne świadectwo woli wdrażania zdecentralizowanej produkcji energii ze źródeł odnawialnych, a ponadto ze swoich różnych perspektyw wnieśli nieoceniony wkład w wypracowanie konkluzji analizy.

Niniejsze sprawozdanie prezentuje przede wszystkim całe bogactwo informacji, jakie zespół uzyskał podczas wizyt i dyskusji od całego grona różnorodnych podmiotów.

Spis treści

| | |
|--|----|
| 1. Zestawienie najważniejszych ustaleń i zaleceń..... | 5 |
| 1.1 Główne ustalenia | 5 |
| 1.1.1 Świadomość niepowtarzalnej szansy..... | 5 |
| 1.1.2 Poczucie frustracji | 5 |
| 1.1.3 Obywatelska energetyka odnawialna jako bardzo przekonująca alternatywa..... | 5 |
| 1.1.4 Ogromny i w dużym stopniu niewykorzystany potencjał | 6 |
| 1.2 Najważniejsze zalecenia..... | 6 |
| 1.2.1 Stworzenie równych warunków działania dla odnawialnych źródeł energii..... | 6 |
| 1.2.2 Zdecentralizowana obywatelska energetyka odnawialna priorytetem politycznym | 7 |
| 1.2.3 Stworzenie stabilnych ram polityki wspierającej obywatelską energetykę odnawialną: | 7 |
| 1.2.4 Silniejszy nacisk na aktywny dialog społeczeństwa obywatelskiego na temat polityki energetycznej | 8 |
| 1.2.5 Zainicjowanie przejrzystego dialogu na temat cen energii, kosztów i korzyści..... | 8 |
| 1.2.6 Zarządzenie społecznym skutkom transformacji energetycznej | 9 |
| 2. Wstęp..... | 9 |
| 3. Metoda przyjęta w analizie | 12 |
| 3.1 Cele..... | 12 |
| 3.2 Metoda przyjęta w analizie..... | 12 |
| 4. Postępy w dziedzinie energetyki odnawialnej w UE – krótki zarys | 13 |
| 5. Ważne argumenty przemawiające za zaangażowaniem społeczeństwa obywatelskiego i energetyką obywatelską opartą na źródłach odnawialnych | 15 |
| 5.3 Energetyka obywatelska rozwiązuje problem brakujących funduszy niezbędnych do transformacji energetyki na rzecz produkcji energii ze źródeł odnawialnych. | 17 |
| 5.4 Obywatelska energetyka odnawialna wspiera rozwój społeczności lokalnych i przeciwdziała ubóstwu energetycznemu | 18 |
| 5.5 Obywatelska energetyka odnawialna tworzy nowe miejsca pracy netto i napędza wzrost gospodarczy..... | 20 |
| 6. Dyskusja na temat cen i kosztów odnawialnych źródeł energii | 21 |
| 7. Co jest niezbędne, aby uwolnić potencjał energetyki obywatelskiej? | 23 |
| 7.2 Stabilne i spójne ramy polityczne..... | 23 |
| 7.3 Przejrzysty i wszechstronny proces kształtowania polityki..... | 25 |
| 7.4 Proste i przejrzyste procedury administracyjne..... | 25 |
| 7.5 Systemy wsparcia dostosowane do potrzeb zdecentralizowanej energetyki obywatelskiej opartej na źródłach odnawialnych..... | 26 |
| 7.6 Usunięcie przeszkód stojących przed energetyką obywatelską opartą na źródłach odnawialnych | 29 |
| 7.7 Rozbudowa i koordynacja sieci w związku z wymogami energii odnawialnej..... | 31 |
| 7.8 Zarządzanie energią i magazynowanie energii..... | 32 |
| 8. Wnioski | 33 |
| A. Załączniki | 36 |
| A.1. Sprawozdania z misji w państwach członkowskich | 36 |
| A.2. Lista opinii EKES-u dotyczących energii odnawialnej | 36 |

Z preambuły dyrektywy 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dyrektywa UE w sprawie energii odnawialnej):

„(3) Szanse osiągnięcia wzrostu gospodarczego dzięki innowacjom i zrównoważonej konkurencyjnej polityce energetycznej zostały uznane. Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych zależy często od lokalnych lub regionalnych małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Ważne są możliwości rozwoju i zatrudnienia, jakie stwarzają w państwach członkowskich regionalne i lokalne inwestycje w dziedzinie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. W związku z tym Komisja i państwa członkowskie powinny wspierać krajowe i regionalne środki na rzecz rozwoju w tych dziedzinach, promować wymianę najlepszych wzorców w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych pomiędzy lokalnymi i regionalnymi inicjatywami rozwojowymi, a także propagować korzystanie z finansowania strukturalnego w tym obszarze.

(4) Przy podejmowaniu decyzji o sprzyjaniu rozwojowi rynku odnawialnych źródeł energii należy wziąć pod uwagę jego 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. (...)

(6) Odpowiednim jest wspieranie fazy demonstracji i komercjalizacji zdecentralizowanych technologii w zakresie energii odnawialnej. Dążenie do zdecentralizowanego wytwarzania energii niesie ze sobą wiele korzyści, w tym wykorzystanie lokalnych źródeł energii, większe bezpieczeństwo dostaw energii w skali lokalnej, krótsze odległości transportu oraz mniejsze straty przesyłowe. Taka decentralizacja wspiera również rozwój i spójność społeczności poprzez zapewnienie źródeł dochodu oraz tworzenie miejsc pracy na szczeblu lokalnym. (...)

(43) Aby pobudzić udział poszczególnych obywateli w osiągnięciu celów określonych w niniejszej dyrektywie, odpowiednie organy powinny rozważyć możliwość zastąpienia pozwoleń prostym powiadomieniem właściwych organów o instalowaniu małych zdecentralizowanych urządzeń do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych”.

1. Zestawienie najważniejszych ustaleń i zaleceń

1.1 Główne ustalenia

1.1.1 Świadomość niepowtarzalnej szansy

We wszystkich odwiedzonych państwach członkowskich zespół przeprowadzający analizę spotkał się z silnym społeczeństwem obywatelskim, zaangażowanym w transformację sektora energetycznego i świadomym szans, jakie ona otwiera społeczeństwu i gospodarce, oraz pragnącym korzystać ze zdecentralizowanej produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Odczuwalna była atmosfera podekscytowania możliwościami stwarzanymi przez energię odnawialną dla przyszłych pokoleń, rozwoju społeczności lokalnych i innowacji społecznych, a także chęć poznania sprawdzonych rozwiązań i strategii wsparcia stosowanych w innych państwach członkowskich.

1.1.2 Poczucie frustracji

Zainteresowane strony dały jednocześnie upust swojej frustracji związanej z przeszkodami biurokratycznymi i skomplikowanymi procedurami, z niedawnymi reformami, które zepchnęły małych producentów i społeczności na bardzo niekorzystną pozycję w stosunku do dużych i scentralizowanych producentów energii, z brakiem uznania decydentów politycznych dla energetyki obywatelskiej a także, w niektórych przypadkach, z brakiem konstruktywnego dialogu z władzami. Przeszkody te są znane Komisji Europejskiej i zostały szczegółowo opisane w jej „Sprawozdaniu na temat postępów w dziedzinie energii odnawialnej” (2013)¹. Zdaniem niektórych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego fakt, że bariery te nadal istnieją, a nawet się zwiększają (np. w związku z aukcjami dotyczącymi wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w szeregu państw członkowskich), stanowi bezpośredni atak na energetykę obywatelską i stawia w korzystnej sytuacji większych, scentralizowanych producentów.

1.1.3 Obywatelska energetyka odnawialna jako bardzo przekonująca alternatywa

Najważniejszym wnioskiem analizy jest fakt, że społeczeństwu obywatelskiemu nie wystarczają wyłącznie konsultacje na temat polityki energetycznej. Społeczności, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i osoby prywatne pragną stać się producentami energii odnawialnej – zespół przeprowadzający badanie uzyskał wiele dowodów i argumentów przemawiających za tą tendencją.

Energetyka obywatelska zwiększa akceptację społeczności lokalnych dla infrastruktury energii odnawialnej oraz wzmacnia poparcie dla procesu transformacji i zaangażowanie w niego. Odblokowuje również pilnie potrzebne fundusze przeznaczone na transformację sektora energetyki, przyczynia się do wspólnych korzyści społeczno-gospodarczych oraz utrzymuje wartość dodaną dla społeczności. Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych staje się bowiem szansą gospodarczą dla obywateli, rolników, spółdzielni, MŚP, społeczności lokalnych, organizacji charytatywnych i pozarządowych, działających zamiast lub obok tradycyjnych firm energetycznych. Stymuluje rozwój

¹ COM(2013) 175 final.

lokalny, innowacje społeczne i współpracę. Zdecentralizowane systemy umożliwiają poszczególnym osobom i społecznościom dzielić się kosztami i korzyściami odnawialnych źródeł energii oraz poszukiwać możliwości lepszego dostosowania dostaw do popytu (np. w ramach zbiorczych systemów grzewczych). Na obszarach, gdzie umożliwiają to ramy polityczne, obywatelska energetyka oparta na źródłach odnawialnych tworzy nowe miejsca pracy netto i napędza wzrost gospodarczy.

Przeprowadzona przez EKES analiza pokazała, że rozwój energii ze źródeł odnawialnych jest intensywniejszy zwłaszcza w tych państwach członkowskich, w których członkowie społeczności lokalnych, indywidualnie lub wspólnie, mają możliwość realizowania własnych inicjatyw obywatelskich w zakresie energetyki. Podstawowym warunkiem tego rozwoju były odpowiednio opracowane systemy wsparcia i prawidłowe ramy regulacyjne w zakresie obywatelskiej energetyki odnawialnej. Aby wykorzystać tę nową szansę, polityka UE i państw członkowskich w dziedzinie klimatu i energii powinna znacznie bardziej priorytetowo traktować kwestię łączenia zdecentralizowanej produkcji energii ze źródeł odnawialnych z rozwojem lokalnym i regionalnym. Nadszedł czas na wprowadzenie silnego, stabilnego i spójnego systemu struktur wsparcia obywatelskiej energetyki odnawialnej, aby Europa przestawiła się na gospodarkę niskoemisyjną.

1.1.4 Ogromny i w dużym stopniu niewykorzystany potencjał

Z badania wynika, że po pięciu latach od przyjęcia dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych, w krajowych dokumentach politycznych niewiele jest wzmianek o spójnej strategii wspierającej zdecentralizowane, przynoszące korzyści społecznościom lokalnym wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych. W żadnym z odwiedzonych państw członkowskich zespołowi badawczemu nie udało się znaleźć jednolitej wdrożonej strategii rządowej mającej na celu upowszechnianie energetyki obywatelskiej. Wręcz przeciwnie, brak stabilności politycznej i niedawne reformy ram prawnych w zakresie odnawialnych źródeł energii we wszystkich państwach poddanych analizie doprowadziły do niepewności, niechęci do podejmowania nowych inwestycji i obawy zainteresowanych stron co do przyszłości energetyki obywatelskiej.

1.2 Najważniejsze zalecenia

1.2.1 Stworzenie równych warunków działania dla odnawialnych źródeł energii

Jak wskazano w przedstawionym przez Komisję „Sprawozdaniu na temat postępów w dziedzinie energii odnawialnej” za 2013 r.², wsparcie dla rozwoju odnawialnych źródeł energii będzie potrzebne dopóty, dopóki w UE brak będzie otwartego, konkurencyjnego wewnętrznego rynku energii, który położyłby kres niedoskonałościom rynku oraz umożliwił internalizację społecznych, zdrowotnych i środowiskowych kosztów korzystania z paliw kopalnych. Rządy powinny również działać na rzecz wycofania szkodliwych i nieefektywnych subwencji dla paliw kopalnych, „które zachęcają do marnotrawnej konsumpcji i są przeszkodą dla zrównoważonego rozwoju”, zgodnie z zobowiązaniem potwierdzonym w dokumencie końcowym konferencji „Rio+20” zatytułowanym „Takiej przyszłości chcemy”. Nałożenie opłat za emisję dwutlenku węgla jest tylko jedną z możliwości internalizacji

² COM(2013) 175 final.

kosztów zewnętrznych poprzez podniesienie kosztów względnych technologii opartych na paliwach kopalnych.

1.2.2 Zdecentralizowana obywatelska energetyka odnawialna priorytetem politycznym

Nie można wdrożyć nowej polityki energetycznej bez wsparcia obywateli, natomiast przy ich wsparciu cele polityki można zrealizować szybciej niż się wydaje. EKES zaleca, by na szczeblu lokalnym, krajowym i unijnym decydenci nadali jasno priorytetowy charakter obywatelskiej produkcji energii ze źródeł odnawialnych. W kolejnym „Sprawozdaniu na temat postępów w dziedzinie energii odnawialnej” Komisji Europejskiej, zaplanowanym na 2015 r., należy wykroczyć poza same liczby i ocenić, w jakim stopniu usunięto przeszkody biurokratyczne i rozwinięto dostęp do rynku nowych, mniejszych podmiotów.

1.2.3 Stworzenie stabilnych ram polityki wspierającej obywatelską energetykę odnawialną:

- Procedury administracyjne dotyczące energetyki obywatelskiej powinny być proste, szybkie i przystępne cenowo.
- Koszty przyłączenia instalacji energetyki obywatelskiej do sieci i czas oczekiwania na to przyłączenie muszą być utrzymane w rozsądnych granicach; operatorzy sieci, którzy się tym wymogom nie podporządkują, muszą się liczyć z karami.
- Punkty kompleksowej obsługi powinny prowadzić doradztwo dla drobnych inwestorów, począwszy od studium wykonalności i etapu planowania aż do wdrażania.
- Energia elektryczna wyprodukowana z odnawialnych źródeł musi być wprowadzana do sieci na zasadzie pierwszeństwa – przed energią z paliw kopalnych czy energią jądrową.
- Obywatelska energetyka odnawialna powinna być zwolniona z procedur, takich jak wymóg bezpośredniej sprzedaży, które są nieproporcjonalnym obciążeniem biurokratycznym, kosztami i źródłem niepewności.
- Taryfy gwarantowane powinny być główną formą wsparcia dla obywatelskiej energetyki odnawialnej. Stanowią one prosty i rzetelny instrument umożliwiający producentom dokładne obliczenie ich inwestycji i zwrotów. Pewność inwestycji zwiększa szanse małych producentów na uzyskanie niezbędnych środków. Taryfy gwarantowane można i należy nieustannie dostosowywać do zmniejszających się kosztów inwestycji.
- Aby zaradzić problemowi wahań w dostawach i ich ogromnemu wpływowi na ceny elektryczności w okresach szczytowych, system taryf gwarantowanych można by uzupełnić mechanizmami zarządzania energią pozwalającymi reagować na wahania, np. za pomocą opomiarowania netto (zob. poniżej), inteligentnych sieci i zwiększenia pojemności magazynowej.
- Państwa członkowskie powinny być szczególnie ostrożne stosując przetargi w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych, ponieważ skomplikowane i kosztowne procedury mogą nieproporcjonalnie obciążyć małych producentów i faktycznie wykluczyć energetykę obywatelską ze wsparcia dla odnawialnych źródeł energii. Stawianie dużych scentralizowanych producentów w korzystniejszym położeniu i zmniejszenie konkurencji może ponadto prowadzić do wzrostu cen po stronie konsumenta. Poza tym przetargi nie będą działać tam, gdzie nie istnieje rynek energii. Należy w tym kontekście wyjaśnić wytyczne w sprawie pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego i energii na lata 2014–2020.

- Zdecentralizowanym producentom energii powinno przysługiwać opomiarowanie netto oraz wsparcie z tytułu produkcji energii.
- W unijnych funduszach strukturalnych, w Funduszu Spójności i w budżetach krajowych należy wyasygnować niezbędne środki na to, by ograniczenia sieci nie zahamowały postępów w dziedzinie odnawialnych źródeł energii i zdecentralizowanego wytwarzania energii.

1.2.4 Silniejszy nacisk na aktywny dialog społeczeństwa obywatelskiego na temat polityki energetycznej

- Politykę w zakresie energii ze źródeł odnawialnych należy opracować i wdrażać w stałym dialogu z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, z myślą o opracowaniu wspólnego podejścia i celów oraz wsparciu na rzecz realizacji, jak również z myślą o kulturze współpracy i wzajemnego zaufania. Europejski dialog EKES-u na temat energii powinien odegrać kluczową rolę w tej dziedzinie.
- Należy umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu udział w opracowywaniu planów działania państw członkowskich w dziedzinie klimatu i energii, a także monitorowanie i przegląd ich wdrażania.
- Strategie, programy finansowania i środki wsparcia na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym powinny być monitorowane i poddawane przeglądowi przy aktywnym udziale społeczeństwa obywatelskiego, tak by służyły one, a nie szkodziły rozwojowi energetyki obywatelskiej. Należy zwłaszcza ściśle monitorować wprowadzanie spornych środków, takich jak wymogi w zakresie sprzedaży bezpośredniej lub przetargi dotyczące wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, by wykrywać i szybko korygować ich ewentualny ujemny wpływ na energetykę obywatelską.

1.2.5 Zainicjowanie przejrzystego dialogu na temat cen energii, kosztów i korzyści

Ponieważ dyskusje na temat polityki energetycznej są często zdominowane krótkoterminowymi obawami dotyczącymi cen, należy zainicjować debatę publiczną na temat kosztów i cen energii. Koszty zewnętrzne odnawialnych źródeł energii są bardzo niskie, co stanowi główną różnicę w porównaniu do konwencjonalnych źródeł energii, w przypadku których powstają znaczące koszty dla zdrowia i środowiska naturalnego nie tylko obecnego społeczeństwa, lecz również przyszłych pokoleń. Należy udostępnić społeczeństwu jasne i zrozumiałe informacje na rzecz pełnego obrazu kosztów i korzyści związanych z subsydiowaniem odnawialnych źródeł energii, paliw kopalnych i energii jądrowej, w tym na temat kosztów zewnętrznych związanych ze zdrowiem ludzi i jakością środowiska naturalnego, a także korzyści wynikających z uniknięcia importu oraz bezpieczeństwa energetycznego. Jak wskazano w przedstawionym przez Komisję „Sprawozdaniu na temat postępów w dziedzinie energii odnawialnej za rok” (2013)³, nawet biorąc pod uwagę, że koszty technologii związanych z odnawialnymi źródłami energii nieustannie maleją, wciąż konieczne są środki polityczne w dziedzinie finansów, prawa i administracji do wspierania rozwoju energii odnawialnej, dopóki brak otwartego, konkurencyjnego wewnętrznego rynku energii w UE, który położyłby kres niedoskonałościom rynku oraz umożliwił internalizację kosztów zewnętrznych.

³ COM(2013) 175 final.

1.2.6 Zarządzenie społecznym skutkom transformacji energetycznej

O ile zakłada się, że ostateczny bilans transformacji energetycznej pod kątem miejsc pracy i dochodów będzie dodatni, niektóre sektory energii konwencjonalnej borykają się z utratą rynku i miejsc pracy (co niekoniecznie wiąże się z wzrostem znaczenia odnawialnych źródeł energii). Rządy powinny przyjąć odpowiedzialność za zarządzanie skutkami społeczno-gospodarczymi związanymi z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną, z korzyścią dla całego społeczeństwa. Należy ściśle włączyć krajowe strategie w zakresie przemian społecznych w rozwój odnawialnych źródeł energii, aby zapewnić płynną transformację, przekazywać umiejętności wymagane w nowych miejscach pracy oraz w sposób ukierunkowany zająć się wszelkimi negatywnymi skutkami społecznymi dotyczącymi zatrudnienia i gospodarstw domowych o trudnej sytuacji socjalnej. Rządy muszą zagwarantować, że koszty wsparcia dla energetyki obywatelskiej opartej na źródłach odnawialnych są sprawiedliwie rozdzielone na społeczeństwo.

2. Wstęp

Politycy Unii Europejskiej wspólnie wytyczyli jasny cel polityczny: zmniejszyć emisje CO₂ o 80–95% do roku 2050. W ten sposób Europa stanie się zasobooszczędną i przyjazną klimatowi gospodarką niskowęglową. U podłoża tego programu leżą nie tylko obawy związane ze zmianą klimatu. Rewolucja w polityce energetycznej jest konieczna do tego, aby stawić czoło wyzwaniom wynikającym z ograniczonej dostępności paliw kopalnych i położyć kres uzależnieniu Europy od importu energii z regionów politycznie niestabilnych. Systemy energetyczne powinny zostać opracowane w sposób, który zapewni czystą i bezpieczną energię po przystępnej cenie dla konsumentów i dla przyszłych pokoleń. Planowanie produkcji energii powinno uwzględniać skutki społeczne, środowiskowe i zdrowotne oraz wpływ na przyszłe pokolenia.

W tym procesie transformacji kluczowa rola przypada energii odnawialnej. Z myślą o stymulowaniu produkcji energii ze źródeł odnawialnych i zwiększeniu bezpieczeństwa dostaw przyjęto w 2009 r. dyrektywę UE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁴. Na jej mocy każde państwo członkowskie musi w 2020 r. zagwarantować określony udział energii ze źródeł odnawialnych w swoim końcowym zużyciu energii, przez co przyczyni się do realizacji celu dla całej Unii, jakim jest odsetek energii ze źródeł odnawialnych wynoszący 20%. UE w swoich ramach dotyczących klimatu i energetyki w perspektywie 2030 r. ustanawia dalsze zwiększenie tego proporcjonalnego udziału do roku 2030 do przynajmniej 27%. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera ten cel⁵, jednak wnosi, aby na poziomie państw członkowskich ustalono krajowe cele w zakresie energii produkowanej ze źródeł odnawialnych, dzięki czemu Komisja będzie mogła nakazywać podjęcie stosownych działań i dbać o to, by państwa członkowskie osiągały postępy w realizacji wspólnego celu.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

⁵ Opinia EKES-u w sprawie ram politycznych na okres 2020–2030 dotyczących klimatu i energii (NAT/636).

W zawierającym opis zadań piśmie do nowego komisarza ds. energetyki przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker napisał: „Musimy też zwiększyć procentowy udział energii ze źródeł odnawialnych na naszym kontynencie. To nie tylko kwestia odpowiedzialnej polityki w zakresie klimatu. Jest to zarazem imperatyw dla polityki przemysłowej, jeśli chcemy nadal dysponować w perspektywie średnioterminowej energią po przystępnej cenie. Głęboko wierzę w potencjał zielonego wzrostu i pragnę, żeby UE stała się światowym liderem w dziedzinie energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych”.

EKES przyjął do wiadomości wyzwania techniczne, gospodarcze i społeczne związane z przejściem na zasobooszczędną i niskoemisyjną gospodarkę. Wyrażono obawy co do podziału kosztów i korzyści tej transformacji, a także co do włączenia rozproszonych i zmieniających się źródeł energii w system dostaw oraz nowej infrastruktury i sprzeciwie na poziomie lokalnym wobec niektórych rodzajów infrastruktury energii odnawialnej. Prowadzone są skuteczne prace mające na celu rozwiązanie tych problemów. Dzięki osiągnięciom technologicznym i rozwojowi rynku koszty odnawialnych źródeł energii spadły; poczyniono również postępy w zakresie rozwoju inteligentnych sieci i innych rozwiązań dotyczących zarządzania zmieniającymi się dostawami i zapotrzebowaniem.

EKES przeprowadził omawianą analizę ze świadomością faktu, iż w opracowaniu i wdrażaniu polityki w zakresie energii ze źródeł odnawialnych struktura rynku oraz aspekty społeczno-gospodarcze liczą się w co najmniej tym samym stopniu jak zagadnienia techniczne i technologiczne. W związku z tym badanie nie ma na celu analizy wyzwań technicznych, które są przedmiotem innych toczących się dyskusji. Skupia się ono za to na znacznie słabiej zbadanej kwestii **roli, jaką społeczeństwo obywatelskie odgrywa, czy też mogłoby lub powinno odgrywać**, w tym procesie transformacji na dużą skalę.

Czy rola odgrywana przez społeczeństwo obywatelskie ogranicza się do obserwacji i akceptowania nowych polityk i projektów? Czy z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego przeprowadza się konsultacje, a jeśli tak, to czy ma to jakieś następstwa? Czy społeczeństwo obywatelskie jest w pełni włączone w nowy, bardziej zdecentralizowany system produkcji energii odnawialnej i czy ma możliwość pełnić w nim aktywną, a może nawet główną rolę? Jakie są czynniki sukcesu oraz wyzwania w tym zakresie?

Spółeczeństwo obywatelskie było dotychczas tylko marginalnie zaangażowane w wytwarzanie energii. Sektor energetyczny jest w wysokim stopniu scentralizowany, a role – wyraźnie rozdzielone. Energia produkowana jest w tradycyjny sposób – i wciąż bardzo powszechny – w nielicznych dużych centralach, z których większość to elektrownie opalane paliwem kopalnym lub elektrownie jądrowe. Na rynku dominuje wąska grupa wielkich przedsiębiorstw energetycznych, np. w Niemczech są to cztery przedsiębiorstwa, w Wielkiej Brytanii – sześć, a we Francji – jedna. Obywatele, przedsiębiorcy i przemysł są biernymi konsumentami, płacącymi za produkty energetyczne.

Rozwój energetyki niskowęglowej wywoła fundamentalne przemiany w sektorze energii. Produkcja energii ze źródeł odnawialnych ma ze swej natury bardziej zdecentralizowany charakter, ponieważ wykorzystuje zasoby, które często dostępne są w skali lokalnej lub których nie można bądź nie opłaca się transportować. Energia i prąd będą wytwarzane w najbliższym środowisku życia ludzi, co oznacza, że infrastruktura energetyczna stanie się znacznie bardziej widoczna w okolicznym pejzażu.

Aby polityka przynosiła efekty, musi cieszyć się poparciem społecznym. Ta prawidłowość potwierdziła się w przypadku wcześniejszych strategii w dziedzinie energetyki i będzie miała prawdopodobnie jeszcze większe znaczenie w przyszłości. Nie tylko ogólna polityka UE w zakresie klimatu wymaga poparcia ze strony społeczeństwa obywatelskiego – każde przedsięwzięcie, każda elektrownia wiatrowa, instalacja solarna czy biogazowa wymagają akceptacji miejscowej ludności. Projekty łatwiej uzyskują poparcie, jeśli dana społeczność dostrzega pozytywne strony zmian wprowadzanych w jej środowisku życia, tym bardziej, jeśli odnosi z tych zmian bezpośrednie korzyści.

Z perspektyw globalnej zmiany klimatu nie ma znaczenia, kto jest właścicielem turbiny wiatrowej czy ją eksploatuje. Jednak z punktu widzenia społecznego poparcia dla strategii politycznej może to być bardzo istotne. Dlatego wdrażanie dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii – a wręcz całej polityki w zakresie klimatu – wiąże się ściśle z pytaniem, **komu stwarza się preferencyjne warunki i możliwość produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz czerpania z niej zysków**: zewnętrznym inwestorom, którzy użytkują lokalne zasoby regionu we własnym interesie ekonomicznym, czy też miejscowej ludności, która może wykorzystywać wiatr, biomasę i słońce swojej okolicy i generować nie tylko energię, lecz także nową wartość, szanse i miejsca pracy w skali regionu. Nie stanowi to sugestii, że przejście na odnawialne źródła energii może lub powinno być realizowane samotnie przez drobnych producentów. Chodzi tu raczej o wzmocnienie pozycji osób prywatnych i społeczności, by mogły one konkurować z dużymi inwestorami z myślą o uzyskaniu wartości lokalnej i odegraniu ważnej roli w transformacji sektora energetycznego.

W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii uznaje się możliwości w zakresie wzrostu i zatrudnienia, jakie niesie z sobą regionalna i lokalna produkcja energii ze źródeł odnawialnych. Wzywa się w niej państwa członkowskie, by wspierały krajowe i regionalne środki na rzecz rozwoju oraz propagowały korzystanie z finansowania strukturalnego w tym obszarze, nawet jeżeli w sposób wyraźny nie uznają czy też nie popierają lokalnego rozwoju odnawialnych źródeł energii kierowanego przez społeczność.

W analizie Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego (CMRZ) zbadano doświadczenia z tego typu programami w sześciu państwach członkowskich. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono wnioski z analizy EKES-u oraz wysunięto zalecenia pod adresem instytucji UE i polityków krajowych, które mają na celu poprawę warunków regulacyjnych dotyczących zdecentralizowanego wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych przez społeczności lokalne i społeczeństwo obywatelskie dla własnych korzyści.

Do sprawozdania dołączone są sprawozdania krajowe zawierające dodatkowe informacje na temat każdego z sześciu przeanalizowanych w ramach badania państw członkowskich.

3. **Metoda przyjęta w analizie**

3.1 **Cele**

Analiza ma na celu znalezienie odpowiedzi na dwa konkretne pytania:

- W jakim stopniu społeczeństwo obywatelskie jest zaangażowane we wdrażanie dyrektywy UE w sprawie odnawialnych źródeł energii? Czy społeczeństwo obywatelskie działa jedynie jako świadomy obserwator? Czy jest konsultowane w procesach decyzyjnych? Lub czy jest bezpośrednio zaangażowane w produkcję energii, a tym samym jednocześnie przyczynia się do przejścia na gospodarkę niskoemisyjną i odnosi z niej korzyści?
- W jakiej mierze krajowe i regionalne ramy regulacyjne (ustalenia polityczne, administracyjne, finansowe i techniczne) wspierają wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych przez społeczeństwo obywatelskie?

Aby odpowiedzieć na te pytania, w analizie podjęto próbę **określenia strategii i konkretnych środków** na różnych poziomach zarządzania, które sprzyjają energetyce obywatelskiej opartej na źródłach odnawialnych i łączą ją z korzyściami dla społeczności lokalnej. Zarazem uwypuklono sprawdzone rozwiązania i wysunięto zalecenia polityczne.

W niniejszym sprawozdaniu stosujemy pojęcie „**obywatelska energetyka odnawialna**” lub „**energetyka obywatelska oparta na źródłach odnawialnych**” na określenie zdecentralizowanej produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w przypadku której właścicielami instalacji (w co najmniej 50%) lub podmiotami je eksploatującymi są obywatele, inicjatywy lokalne, społeczności, władze lokalne, organizacje charytatywne lub pozarządowe, rolnicy, spółdzielnie czy MŚP i która tworzy strumień wartości lokalnej, pozostający w regionie. Nie wszystkie projekty w zakresie odnawialnych źródeł energii są wartościowe dla społeczności lokalnych. Definicja ta nie obejmuje np. farm wiatrowych należących do dużych korporacji, jako że do ich wartości dodanej nie mają dostępu społeczności lokalne.

3.2 **Metoda przyjęta w analizie**

Opracowując niniejszą analizę, zebrano i przebadano różne źródła informacji, a przede wszystkim oparto się na uwagach przedstawionych przez szerokie grono zainteresowanych stron podczas wizyt w wybranych państwach członkowskich. Przeprowadzono następujące działania:

- zgromadzenie i analiza dostępnej bibliografii, danych statystycznych i dokumentów dotyczących krajowych strategii politycznych;
- wywiady z kluczowymi zainteresowanymi stronami z poziomu UE;
- adresowana do organów władz i zainteresowanych stron ankieta internetowa obejmująca różne aspekty krajowych ram administracyjnych, technicznych i finansowych dotyczących polityki w zakresie energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych;

- podróże do wybranych sześciu państw członkowskich, obejmujące warsztaty i wysłuchania z udziałem przedstawicieli władz i zainteresowanych stron oraz zwiedzanie lokalnych projektów w zakresie energii odnawialnej; te sześć krajów wyselekcjonowano w taki sposób, żeby (a) uwzględnić zrównoważoną reprezentację geograficzną UE, (b) zapewnić przykłady ze „starych” i „nowych” państw członkowskich oraz (c) zilustrować różne sytuacje wyjściowe oraz różny stan wdrożenia dyrektywy w sprawie energii ze źródeł odnawialnych.

Podróże zorganizowano w następujących terminach:

- Niemcy: 11–13 marca 2014 r.,
- Polska: 7–9 kwietnia 2014 r.,
- Francja: 23–24 kwietnia 2014 r.,
- Zjednoczone Królestwo: 5–7 maja 2014 r.,
- Litwa: 13–15 maja 2014 r.,
- Bułgaria: 14–16 lipca 2014 r.

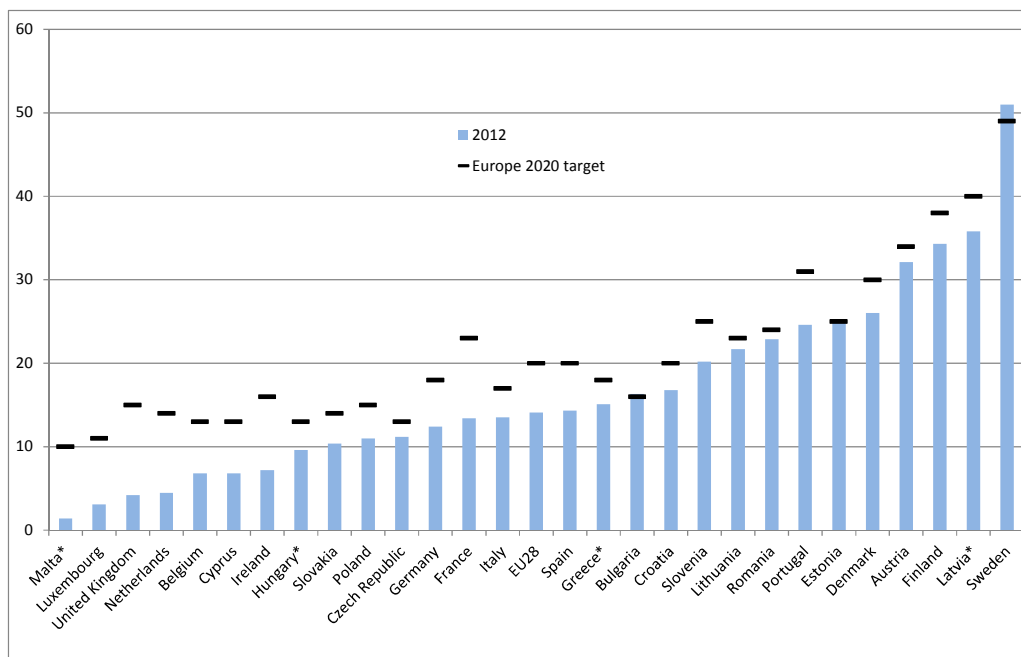
Warto zauważyć, że w okresie, w którym odbywały się wizyty studyjne, we wszystkich odwiedzonych krajach trwały istotne reformy ram i środków polityki na rzecz energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych. Dzięki temu zespół mógł też czerpać wiedzę z gorących debat krajowych na temat potencjalnego wpływu tych reform na energetykę obywatelską. Sprawozdania na temat poszczególnych misji zostały załączone do niniejszego sprawozdania.

Z uwagi na to, że analiza dotyczy w szczególności społeczeństwa obywatelskiego, zajęto się w niej odnawialnymi źródłami energii, w których eksploatację zwykle angażują się drobni producenci i społeczności lokalne: chodzi o wytwarzanie energii słonecznej (ogniwa fotowoltaiczne i termalne), wiatrowej, energii z biomasy, biogazu i energii wodnej w skali mikro.

4. Postępy w dziedzinie energetyki odnawialnej w UE – krótki zarys

Gospodarka UE pozostaje silnie uzależniona od paliw kopalnych i importu paliw, jednak udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym końcowym zużyciu stale rośnie. W roku 2012 osiągnął poziom 14,1%⁶ co wciąż jest zgodne z ustanowionym celem produkowania 20% energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w UE do roku 2020. Niemniej zakres poczynionych postępów różni się w poszczególnych regionach UE, a w 2014 r. tempo postępów spadło. Jeżeli tendencja ta się utrzyma, UE może nie sprostać oczekiwaniom związanym z celem 20%.

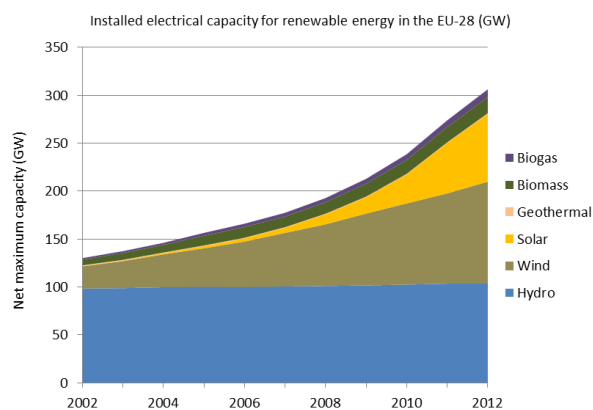
⁶ Eurostat (2014).



Rys.1: Udział energii ze źródeł odnawialnych w podziale na państwa członkowskie (udział procentowy końcowego zużycia energii brutto)

Źródło: Komunikat prasowy Eurostatu STAT/14/37 z 10 marca 2014 r.

Z danych Eurostatu (2012 r.) wynika, że choć produkcja energii odnawialnej w UE opiera się głównie na biomasie (46%) i elektrowniach wodnych (16%), to coraz powszechniejsze są nowe rodzaje odnawialnych źródeł energii, takich energia **fotowoltaiczna** i **wiatrowa**, stwarzające nowe możliwości dla zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.



Rys. 2: Zainstalowana moc elektryczna dotycząca energii ze źródeł odnawialnych w UE-28.

Źródło: na podstawie danych Eurostatu.

Końcowe zużycie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii osiągnęło poziom 23,5% w 2012 r. Sukces ten można częściowo wytłumaczyć spektakularnym wzrostem sektora energii fotowoltaicznej (która stanowiła 23% zainstalowanej mocy energii ze źródeł odnawialnych w UE do 2012 r.) oraz sektora energii wiatrowej (która stanowiła 35% zainstalowanej mocy wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych).

O wiele wolniej zachodzi postęp w zakresie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w sektorze energii cieplnej i chłodniczej – 15,6% w 2012 r. Biomasa stanowi 15% produkcji ciepła i 87% energii ze źródeł odnawialnych w sektorze energii cieplnej i chłodniczej. W tyle pozostaje biogaz stanowiący 3% energii odnawialnej zużywanej w sektorze energii cieplnej i chłodniczej. Biomasę stosuje się często do produkcji energii cieplnej w elektrociepłowniach, ale znaczna jej część jest spalana w niewydajnych urządzeniach. W Europie Wschodniej wciąż powszechnie stosuje się biomasę drzewną, w tym importowaną w znaczących ilościach z Rosji (np. w Polsce). Choć wytwarzaną energię traktuje się jako energię ze źródeł odnawialnych, a producenci otrzymują certyfikaty ekologiczne, w rzeczywistości nie przynosi ona żadnych korzyści z punktu widzenia ograniczenia emisji, a czasami przyczynia się do wylesiania. Ponadto większość elektrociepłowni razem spala mieszankę węgla i biomasy, co sprawia, że trudno jest monitorować zgłoszony udział energii ze źródeł odnawialnych. Kwestia ta została już podniesiona przez zainteresowane strony w Polsce i Bułgarii oraz na Litwie. W Polsce w latach 2007–2011 r. 70–75% wszystkich certyfikatów ekologicznych trafiło do elektrowni węglowych, zwiększając ich zyski, a jednocześnie zmniejszając ceny tych certyfikatów. Ta obniżka uderzyła z kolei w urządzenia energetyki wiatrowej i sprawiła, że stały się finansowo nieopłacalne.

Należy zauważyć, że do tej pory debata polityczna i społeczna na temat energii odnawialnej koncentrowała się głównie na produkcji energii elektrycznej, zaś wytwarzanie ciepła schodziło na dalszy plan. Trzeba na nowo zastanowić się nad tymi priorytetami, gdyż zużycie energii w ciepłownictwie jest znacznie wyższe niż w sektorze energii elektrycznej. Poza tym połączenie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz wytwarzania ciepła może być świetną okazją do uzyskania tak potrzebnej pojemności magazynowej (energia elektryczna dla ogrzewania), z której można by raz po raz korzystać w zależności od wahań produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

5. Ważne argumenty przemawiające za zaangażowaniem społeczeństwa obywatelskiego i energetyką obywatelską opartą na źródłach odnawialnych

Podczas wizyt studyjnych EKES zebrał szereg dowodów przemawiających za znaczeniem obywatelskiej energetyki odnawialnej: poczynszy od uzyskania niezbędnego krótko- i średnioterminowego poparcia społecznego dla nowych instalacji produkcyjnych, poprzez mobilizację funduszy na tę transformację, osiągnięcie samowystarczalności w długiej perspektywie, tworzenie wartości regionalnej i rozwój lokalny, aż po położenie kresu tradycyjnym monopolom w sektorze energetycznym. Nie oznacza to wszakże, że przejście na energię wytwarzaną ze źródeł odnawialnych powinno lub może zostać przeprowadzone przez samo tylko społeczeństwo obywatelskie. Należy raczej zadbać o to, by ramy regulacyjne tworzyły równe warunki działania umożliwiające społeczeństwu obywatelskiemu konkurowanie z dużymi, scentralizowanymi inwestorami i odgrywanie ważnej roli w procesie transformacji energetyki.

5.1 Społeczeństwo obywatelskie domaga się aktywnego udziału

Wizyty studyjne EKES-u w sześciu państwach członkowskich UE, jak również dyskusje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w Brukseli, przyniosły pewne nieoczekiwane wyniki. Zespół badawczy poznał bardzo otwarte społeczeństwo obywatelskie⁷, którego zainteresowane strony nie tylko wspierają odnawialne źródła energii, lecz również jasno widzą, że transformacja energetyki jest dla nich szansą. Należy zauważyć, że dyskusje z tymi zainteresowanymi stronami były zdominowane przez zagadnienia społeczno-ekonomiczne i skupiały się raczej na korzyściach dla wspólnoty niż na celach w zakresie łagodzenia zmiany klimatu.

W poszczególnych państwach członkowskich zespół spotkał się z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, których cechował różny poziom pewności i zaufania. O ile w Niemczech zainteresowane strony zadeklarowały: „My nie tylko wspieramy transformację sektora energetycznego – my JESTEŚMY transformacją sektora energetycznego. *Energiewende* („transformacja energetyczna”) nie zaszła dzięki politykom czy dużym przedsiębiorstwom energetycznym, tylko dzięki nam. Dzięki wywieranej przez nasz presji ustanowiono warunki ramowe umożliwiające transformację”. O tyle w Polsce, Bułgarii i na Litwie ogromne zainteresowanie społeczeństwa obywatelskiego odnawialnymi źródłami energii przerodziło się w skrajną frustrację spowodowaną ograniczeniami administracyjnymi i finansowymi związanymi z uczestnictwem w procesach politycznych i w produkcji energii. Przedstawiciele rządu w tych trzech krajach, zamiast uznać wartość i możliwości nowej polityki w zakresie klimatu i energii, w energetyce obywatelskiej opartej na źródłach odnawialnych widzieli przede wszystkim zagrożenia i trudności. Z jednej strony wyrażali wątpliwości co do zdolności energii odnawialnej do pokrycia znacznej części zapotrzebowania na energię elektryczną (argument często pojawiający się na wczesnych etapach transformacji energetyki), a z drugiej odczuwali niepokój związany z wysoką skalą rozwoju odnawialnych źródeł energii.

Ze strony społeczeństwa obywatelskiego można było zaobserwować jasną i spójną odpowiedź na kluczowe pytanie badania – społeczeństwo obywatelskie pragnie aktywnie uczestniczyć w produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Jak podsumował uczestnik dyskusji zorganizowanej w Polsce: „Nie chcemy patrzeć, jak inni wykorzystują słońce i wiatr naszego regionu. Chcemy odnosić korzyści z własnych zasobów”. Zespół badawczy stwierdził ogromne zapotrzebowanie na informacje, przykłady sprawdzonych rozwiązań i udanych modeli, a także wnioski wyciągnięte z doświadczeń, dzięki którym można uniknąć powtarzania błędów popełnionych przez innych.

5.2 Energetyka obywatelska zapewnia większe poparcie społeczności lokalnych dla infrastruktury energii odnawialnej

Aby transformacja energetyki się powiodła, konieczne jest wysokie poparcie ze strony społeczeństwa obywatelskiego. Podczas wizyt EKES-u zainteresowane strony zgłosiły przypadki protestu społeczności lokalnych przeciw infrastrukturze energetyki odnawialnej, szczególnie przeciwko farmom wiatrowym. Zazwyczaj były to jednak przypadki, gdy infrastrukturę energii odnawialnej budowali inwestorzy

⁷

Zainteresowane strony to przedstawiciele małych przedsiębiorstw, ośrodków akademickich, organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska, społeczności lokalnych, spółdzielni oraz władz lokalnych i regionalnych.

zewnątrzn, a ich przedsięwzięcie przynosiło społecznościom lokalnym niewielką korzyść lub rekompensatę. Z kolei w sytuacji, kiedy obywatele i przedsiębiorcy lokalni uczestniczyli w danym projekcie dotyczącym energii odnawialnej, było znacznie bardziej prawdopodobne, że docenią płynące z niego korzyści i zaakceptują ewentualne niedogodności estetyczne lub inne. Doskonały przykład znaczenia zaangażowania na poziomie lokalnym został przywołany podczas zorganizowanej przez EKES dyskusji na temat wspólnotowej energii odnawialnej w listopadzie 2013 r.⁸. Region Samsø w Danii pokrywa obecnie całe swoje zapotrzebowanie na energię w oparciu o źródła odnawialne, głównie dzięki zaangażowaniu obywateli w ramach projektów kierowanych przez lokalne społeczności. W ramach wysiłków na rzecz utrzymania poparcia społecznego i zaangażowania w sektorze odnawialnych źródeł energii wprowadzono wymóg, zgodnie z którym deweloperzy farm wiatrowych muszą sprzedawać udziały mieszkańcom danego obszaru.

Nie mniej ważny jest fakt, że energetyka obywatelska oparta na źródłach odnawialnych sprzyja podnoszeniu świadomości obywateli, wzmacnia ich pozycję i motywuje ich do wyrażania opinii oraz do wpływania na opracowywaną politykę. Cały ten proces umacnia demokrację i legitymację decyzji politycznych. Może się też przyczynić do polepszenia dialogu oraz budowy zaufania i współpracy między instytucjami a społeczeństwem obywatelskim.

5.3 Energetyka obywatelska rozwiązuje problem brakujących funduszy niezbędnych do transformacji energetyki na rzecz produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

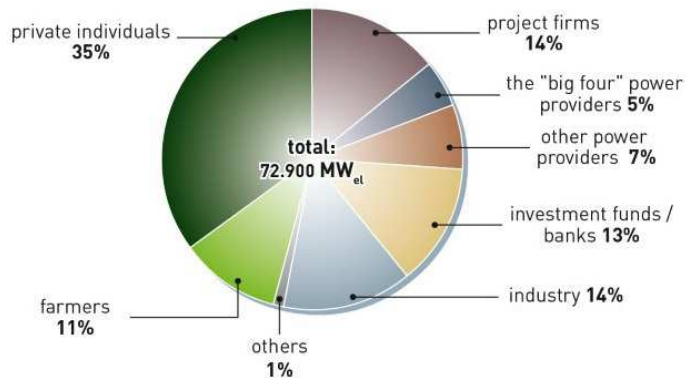
Nie ma wątpliwości, że rozwój energii odnawialnej i związanej z nią infrastruktury będzie wymagał znacznych nakładów finansowych⁹. Wiadomo, że większość funduszy będzie musiała pochodzić z sektora prywatnego. Dzięki mądrze opracowanym programom wsparcia udało się uruchomić i lewarować niewspółmiernie duże inwestycje obywateli, społeczności i lokalnych przedsiębiorców. Obecnie jedynie częściowo wykorzystuje się potencjał w zakresie inwestycji obywatelskich w dziedzinie transformacji energetycznej, a sytuacja w tej dziedzinie wygląda różnie w poszczególnych państwach członkowskich. Najlepszymi przykładami transformacji prowadzonej w znacznym stopniu przez społeczeństwo obywatelskie są prawdopodobnie Dania i Niemcy.

W Niemczech inwestycje w energetykę obywatelską opartą na źródłach odnawialnych wyniosły w 2012 r. 5,14 mld EUR, podczas gdy tradycyjni, duzi dostawcy energii w tym samym roku zainwestowali jedynie 1,7 mld EUR. Moc wytwórcza obecnie zainstalowanej zdolności produkcji energii fotowoltaicznej w Niemczech wynosi ponad 30 tys. MW i zwiększa się o 7 MW dziennie (co odpowiada całkowitej zainstalowanej obecnie zdolności produkcji energii fotowoltaicznej w Polsce).

⁸ „Inicjatywy w zakresie odnawialnych źródeł energii na poziomie lokalnym – pozytywne przykłady, czynniki decydujące o powodzeniu oraz rola społeczeństwa obywatelskiego”, listopad 2013 r. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-local-renewable-energy>.

⁹ Z pewnością nie dotyczy to wyłącznie energii ze źródeł odnawialnych. W pakiecie Komisji Europejskiej dotyczącym klimatu i energii do roku 2030 stwierdzono, że „Koszty przejścia na gospodarkę niskoemisyjną nie odbiegają znacząco od kosztów, które trzeba by było tak czy inaczej ponieść w związku z koniecznością odnowienia starzejącego się systemu energetycznego, ze względu na rosnące ceny paliw kopalnych i zobowiązania wynikające z obecnej polityki energetycznej i klimatycznej. Koszty te zostaną jednak w znaczącym stopniu przesunięte z wydatków na paliwa na wydatki na innowacyjne urządzenia o wysokiej wartości dodanej, co pobudzi inwestycje w innowacyjne produkty i usługi i stworzy miejsca pracy, a także pobudzi wzrost oraz poprawi unijny bilans handlowy”.

Niemal połowa mocy wytwórczej znajduje się w rękach ponad tysiąca spółdzielni energetycznych, obywateli oraz rolników:



Rys. 3: Procentowy udział poszczególnych kategorii właścicieli w całkowitej zainstalowanej zdolności produkcji energii ze źródeł odnawialnych w Niemczech (2012)

Źródło: blog German Energy Transition (2014)

Na wcześniejszych etapach transformacji sektora energetycznego (*Energiewende*), wysokie koszty inwestycji, a co za tym idzie, wysokie taryfy gwarantowane w przypadku produkcji energii słonecznej, były zachętą dla osób prywatnych do włączania wyprodukowanej energii słonecznej do sieci. W tej dziedzinie nastąpiła wyraźna zmiana. Gwałtowny rozwój technologiczny i towarzyszące mu zmniejszenie kosztów inwestycji sprawiają, że drobnym producentom bardziej opłaca się samym korzystać z wyprodukowanej energii, zmniejszając w ten sposób ilości energii elektrycznej zakupionej z sieci. To z kolei upowszechniło starania na rzecz optymalizacji własnego zużycia energii, tak aby miało ono miejsce głównie podczas szczytów produkcji energii i by ograniczać np. szczytowe zużycie energii późnym popołudniem lub wczesnym wieczorem.

Zdecentralizowana energetyka odnawialna oznacza, że energia jest wytwarzana na ogół bliżej konsumenta, z czym wiążą się znaczne możliwości redukcji kosztów infrastruktury sieciowej. Ponadto w ramach badania EKES-u stwierdzono, że w porównaniu do producentów na dużą skalę, drobnymi producentami mają znacznie niższe oczekiwania co do marży zysku.

5.4 Obywatelska energetyka odnawialna wspiera rozwój społeczności lokalnych i przeciwdziała ubóstwu energetycznemu

Do produkcji energii odnawialnej wykorzystywane są zasoby dostępne lokalnie. Jeśli istnieją odpowiednie ramy regulacyjne, produkcja energii prowadzona przez obywateli i małe społeczności tworzy nowy strumień wartości, który może pozostać w danym regionie. Niektóre społeczności wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych mogą zatrzymać w swoim regionie ogromne zasoby finansowe, które wcześniej wydawano na import energii i paliw kopalnych, a teraz inwestuje się w nowe lokalne miejsca pracy i rozwój społeczno-gospodarczy.

Jednym z przykładów jest gmina Treuenbrietzen w Niemczech, która wraz z obywateli stworzyła własną infrastrukturę energii słonecznej, wiatrowej i biogazu. W instalacji biogazowej wytwarzana jest energia elektryczną i ciepło, które są przesyłane przez nową, zainstalowaną we własnym zakresie, wspólnotową sieć ciepłowniczą. Dodatkowe potrzeby w zakresie ogrzewania są częściowo pokrywane dzięki piecowi spalającemu ścinki. Ponadto gmina ustanowiła oddzielną sieć elektryczną i jest w trakcie tworzenia własnych możliwości magazynowania energii, aby uzyskać niezależność energetyczną. Lokalne ceny energii elektrycznej wynoszą 16,6 centów/kWh, a więc są o 30–35% niższe od średnich cen energii elektrycznej w Niemczech. Energia ciepła jest dostarczana konsumentom za cenę 7,5 centów/kWh, a więc za kwotę znacznie niższą od krajowych kosztów gazu lub oleju opałowego. Gmina Treuenbrietzen jest dowodem na to, że produkując lokalnie energię ze źródeł odnawialnych, można rzeczywiście zaoszczędzić.

Inicjatywy w zakresie obywatelskiej energetyki odnawialnej propagują współpracę pomiędzy poszczególnymi podmiotami na poziomie lokalnym, na co wskazuje gwałtowny rozwój spółdzielni energetycznych w prawie całej UE (rys. 4).



Rys. 4: Orientacyjna statystyka i mapa zarejestrowanych lokalnych spółdzielni energetycznych

Źródło: projekt REScoop (2014)

Lokalne projekty w zakresie odnawialnych źródeł energii wiążą się także z innowacyjnymi modelami biznesowymi, rozwojem przedsiębiorczości społecznej i umocnieniem współpracy. Zespół przeprowadzający analizę miał możliwość obserwować całe bogactwo przedsiębiorstw i innowacji społecznych występujących w społecznościach lokalnych. Na przykład instalacja biogazowa współpracująca z kilkoma gospodarstwami zmniejszyła ryzyko związane z działalnością i zapewniła surowce, a jednocześnie rozwiązała problem ekologiczny dotyczący obornika. Właściciele mieszkań w pewnym bloku w Bułgarii utworzyli spółdzielnię i zainwestowali czynsz otrzymywany od operatora telefonii komórkowej (za antenę umieszczoną na dachu) w kolektory słoneczne służące całemu budynkowi. Kolejnym przykładem kreatywnego rozwiązywania problemów jest niemiecka spółdzielnia energetyczna, która wybudowała dach z panelami słonecznymi miejscowego stadionu piłkarskiego i spłaciła inwestycję udziałowcom dzięki dochodom ze sprzedawanej energii oraz poprzez zaoferowanie im rocznego abonamentu na wszystkie mecze drużyny. W Walii zespół EKES-u odwiedził lokalny projekt energetyki odnawialnej realizowany w gminie Talybont-on-Usk, który zapewnia ogrzewanie miejscowej szkole, oraz obejrzał dwa udostępnione do użytku mieszkańców

samochody elektryczne, które są zasilane przez kolektory słoneczne umieszczone na dachu budynku władz samorządowych.

Na obszarach wiejskich w Polsce zła jakość sieci powoduje częste przerwy w dostawie energii elektrycznej, zmniejszenie napięcia i związane z tym problemy. Zainteresowane strony, z którymi rozmawiano podczas wizyty EKES-u, przedstawiły szacunki, według których stworzenie lokalnej energetyki odnawialnej na tych terenach kosztowałoby mniej niż 30–60 mld PLN¹⁰ potrzebnych do roku 2020 do pełnego wyremontowania długodystansowej sieci elektroenergetycznej. W swojej regionalnej strategii rozwoju do roku 2020 r. województwo podlaskie uznało odnawialne źródła energii za szansę na wzmocnienie gospodarki regionu. W strategii powołuje się na fakt, że region wydaje rocznie ponad 5 mld PLN¹¹ na import energii. Jako że elektryczność i ciepło mogą być już produkowane lokalnie z odnawialnych źródeł energii po niższych kosztach, w strategii regionalnej kładzie się „szczególny nacisk na rozwój zdecentralizowanego systemu energetyki i dokonanie rewolucji, która doprowadzi do stworzenia lokalnej energetyki odnawialnej, ale również sprawi, iż właścicielami instalacji energetycznych i grzewczych będą mieszkańcy”. Jasno stwierdza się również, że inwestycjami powinni zajmować się obywatele danego obszaru, by uniknąć utraty wartości dla regionu.

5.5 Obywatelska energetyka odnawialna tworzy nowe miejsca pracy netto i napędza wzrost gospodarczy

Wzrost na rynku odnawialnych źródeł energii niesie z sobą nowe miejsca pracy w całym łańcuchu wartości. Tworzenie miejsc pracy jest szczególnie widoczne w sektorach efektywności energetycznej (0,38 roboczolat na 1 GWh), fotowoltaiki (0,87), biopaliw (0,21) i energii wiatrowej (0,17), w porównaniu z branżą węglowo-gazową (0,11). Kolejnym interesującym aspektem jest to, że większość miejsc pracy na rynku energetyki odnawialnej przeznaczona jest dla pracowników wysoko wykwalifikowanych, a 5 na 6 miejsc pracy tworzonych jest na poziomie lokalnym. Dlatego też UE musi zagwarantować rozwój wiedzy i umiejętności, aby zaspokoić potrzeby nowego rynku pracy.

Jednocześnie mimo że w kategoriach bezwzględnych wynik rozwoju energetyki odnawialnej jest pozytywny, transformacja systemu wytwarzania energii będzie oznaczać, że niektóre sektory (oparte na paliwach kopalnych i – w niektórych krajach – na energii jądrowej) staną w obliczu redukcji rynku i zatrudnienia. Szczególnie poważne obawy wyrażano w krajach, w których sektory te zatrudniają znaczną liczbę osób. Należy zatem opracować krajowe strategie, aby zapewnić sprawną transformację, nabyć nowe, niezbędne umiejętności i rozwiązać problem skutków społecznych w postaci cięć zatrudnienia w tradycyjnych sektorach energetycznych.

¹⁰ Około 7 mld EUR.

¹¹ Około 1 162 000 000 EUR.

6. Dyskusja na temat cen i kosztów odnawialnych źródeł energii

Debata publiczna na temat polityki w dziedzinie energetyki są zazwyczaj zdominowane przez obawy związane z cenami, a koszty energii odnawialnej były powracającym tematem podczas przeprowadzanego badania. W niektórych z odwiedzonych państw mechanizmy wsparcia dla energii odnawialnej są celem ataków ze strony polityków i mediów jako przyczyna rosnących cen energii dla gospodarstw domowych. Trzeba znać warunki ekonomiczne sektora energii odnawialnej, aby zrozumieć, że dla osiągnięcia celów klimatycznych i energetycznych oraz długoterminowych korzyści wciąż niezbędne jest wsparcie publiczne, i że nie prowadzi ono bynajmniej do nieoczekiwanych zysków tego sektora w okresie, gdy budżety publiczne poddawane są silnej kontroli i presji.

Pojawia się pytanie, w jakiej perspektywie czasowej społeczeństwo chce ograniczyć koszty. Rozwiązanie tanie na krótszą metę może okazać się kosztowne w dłuższej perspektywie, i na odwrót. Ten argument sam w sobie wystarczy, by podać w wątpliwość opinie, jakoby energia odnawialna była droga i obciążała budżety publiczne¹². W rzeczywistości, jak to zazwyczaj jest w przypadku technologii, większa produkcja prowadzi do ciągłego zmniejszenia kosztów jednostkowych energii odnawialnej (tzw. **efekt doświadczenia**). Koszty produkcji w przypadku instalacji energii odnawialnej zależą w pierwszej kolejności od kosztów inwestycyjnych. Do niedawna technologie energii odnawialnej były droższe niż technologie energii węglowej czy jądrowej. Wynikało to stąd, że nie były to jeszcze technologie w pełni dopracowane – ich rozwój przebiegał równoległe z ich wejściem na rynek. W Niemczech w 2008 r. taryfa gwarantowana dla energii fotowoltaicznej wynosiła 46 centów/kWh, co odpowiadało wyższym wówczas kosztom produkcji. Obecnie maksymalna taryfa gwarantowana to 12,8 centów/kWh dla małych instalacji do 10 kW, zaś w przypadku większych instalacji taryfa jest znacznie niższa, zgodnie ze stałymi kosztami technologii.

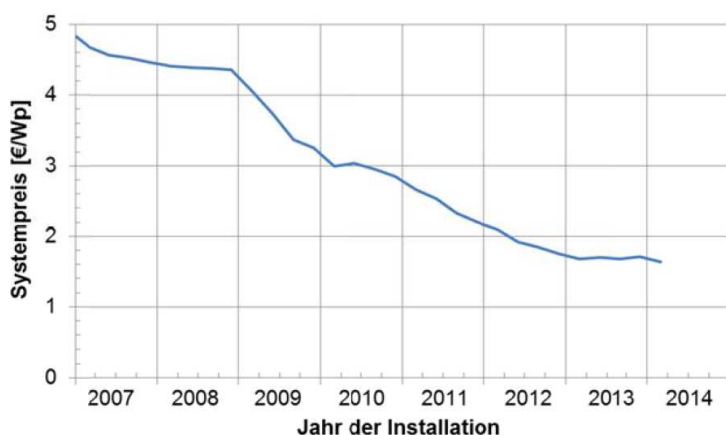


Abbildung 3: Durchschnittlicher Endkundenpreis (Systempreis, netto) für fertig installierte Aufdachanlagen bis 10 kW_p, Daten aus [BSW]

Rys.5: średnia cena konsumpcyjna (system cen netto) urządzenia fotowoltaicznego do 10 kWp zainstalowanego na dachu.

Źródło: BSW.

¹²

Należy zauważyć, że producenci paliw kopalnych otrzymali 523 mld USD dopłat w samym tylko roku 2011.

Powoli więc technologie energii odnawialnej osiągają taki poziom cen, przy którym możliwe jest konkurowanie z energią węgla i gazu ziemnego oraz energią jądrową¹³. Energia wiatrowa pozyskiwana na lądzie już teraz może konkurować z tymi ostatnimi, nawet jeśli cena detaliczna paliw kopalnych i energii jądrowej nie uwzględnia kosztów zewnętrznych dotyczących zdrowia i środowiska. Można oczekiwać, że w wyniku postępu technologicznego koszty inwestycji w odnawialne źródła energii będą nadal spadać. Słońce i wiatr to jednocześnie zasoby odnawialne, które nic nie kosztują. Jest więc prawdopodobne, że wkrótce energia elektryczna z odnawialnych źródeł nawet bez subsydiów poradzi sobie z konkurencją. Trend ten potwierdza Komisja Europejska, która w komunikacie w sprawie ram politycznych na okres 2020–2030 dotyczących klimatu i energii¹⁴ zauważa: „Koszty przejścia na gospodarkę niskoemisyjną nie odbiegają znacząco od kosztów, które trzeba by było tak czy inaczej ponieść w związku z koniecznością odnowienia starzejącego się systemu energetycznego, ze względu na rosnące ceny paliw kopalnych i zobowiązania wynikające z obecnej polityki energetycznej i klimatycznej. Koszty te zostaną jednak w znaczącym stopniu przesunięte z wydatków na paliwa na wydatki na innowacyjne urządzenia o wysokiej wartości dodanej, co pobudzi inwestycje w innowacyjne produkty i usługi i stworzy miejsca pracy, a także pobudzi wzrost oraz poprawi unijny bilans handlowy.

Zdecentralizowana energetyka odnawialna oznacza, że energia jest wytwarzana na ogół bliżej konsumenta, z czym wiążą się znaczne możliwości redukcji kosztów infrastruktury sieciowej. Ponadto w ramach badania EKES-u stwierdzono, że w porównaniu do producentów na dużą skalę, drobni producenci mają znacznie niższe oczekiwania co do marży zysku.

Co więcej, wiele korzyści płynących z energii ze źródeł odnawialnych znacznie wykracza poza kwestie wyłącznie finansowe, co nadaje jej priorytetowe znaczenie z punktu widzenia wsparcia. Odnawialne źródła energii przyczyniają się do łagodzenia zmiany klimatu, tworzą miejsca pracy i trwałe źródła utrzymania na poziomie lokalnym, zwiększają bezpieczeństwo dostaw energii, zmniejszają zależność od importu z niestabilnych regionów i, ograniczając zależność UE od paliw kopalnych, poprawiają jej bilans handlowy. Polityka, która nie dostrzega tych długoterminowych efektów i licznych dodatkowych korzyści energii odnawialnej, może w przyszłości doprowadzić do powstania niekorzystnego koszyka energetycznego. Niekorzystne byłoby powstrzymanie tej pozytywnej tendencji poprzez zlikwidowanie polityki wsparcia w chwili, gdy zaczyna ona przynosić owoce.

O ile zakłada się, że ostateczny bilans transformacji energetycznej w przypadku miejsc pracy i dochodów gospodarstw domowych będzie dodatni, o tyle niektórzy producenci energii konwencjonalnej już teraz odczuwają straty w udziałach na rynku, co wpływa też ujemnie na zatrudnienie. Trzeba jak najszybciej wyjść naprzeciw temu problemowi. Należy wprowadzić **strategie krajowe** i ściśle je skoordynować z polityką rozwoju energii ze źródeł odnawialnych, w celu

¹³ Niektóre zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono rozmowy, zwróciły uwagę na debatę (którą wciąż toczyła się podczas wizyty studyjnej) w sprawie dwóch reaktorów jądrowych w Zjednoczonym Królestwie (Hinkley Point C). W międzyczasie, KE wyraziła zgodę na dotacje, które były przedmiotem dyskusji. Przyszły operator, EDF, otrzyma w ciągu najbliższych 35 lat 10,9 centów na każdą jednostkę kWh wyprodukowanej energii elektrycznej i kwota ta będzie dostosowywana do rocznej stopy inflacji. Taryfa ta znacznie przekracza zakres czasowy i poziom niemieckich taryf gwarantowanych energii wiatrowej.

¹⁴ COM(2014) 15 final.

zapewnienia sprawnej i sprawiedliwej transformacji, wniesienia wkładu w nabywanie umiejętności niezbędnych w nowych miejscach pracy i ukierunkowanego zajęcia się wszelkimi negatywnymi skutkami społecznymi w zakresie zatrudnienia, a także gospodarstwami domowymi o trudnej sytuacji socjalnej. Rzeczywisty problem ubóstwa energetycznego należy rozwiązać za pomocą konkretnych i ukierunkowanych środków, a nie traktować go jako argument dla utrzymywania sztucznie niskich cen energii, jak to ma miejsce np. w Bułgarii. Podobnie realny problem zwolnień w sektorze konwencjonalnych źródeł energii (z których niektóre niekoniecznie mają związek z rozwojem energii ze źródeł odnawialnych) nie może być wymówką dla wstrzymywania rozwoju zdecentralizowanej energetyki odnawialnej, jak to się dzieje np. w Polsce. Rządy powinny wziąć na siebie odpowiedzialność za zarządzanie skutkami społeczno-gospodarczymi z przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, co w ostatecznym rozrachunku będzie korzystne dla wszystkich sektorów społeczeństwa.

7. Co jest niezbędne, aby uwolnić potencjał energetyki obywatelskiej?

7.1 Równe warunki konkurencji

Jak wskazano w sprawozdaniu Komisji na temat postępów w dziedzinie energii odnawialnej za rok 2013¹⁵, nawet jeśli koszty technologii związanych z odnawialnymi źródłami energii nieustannie maleją, niezbędne są środki polityczne w dziedzinie finansów, prawa i administracji wspierające rozwój odnawialnych źródeł energii dopóki, dopóty w UE brak będzie otwartego, konkurencyjnego wewnętrznego rynku energii, który położyłby kres niedoskonałościom rynku oraz umożliwił internalizację społecznych, zdrowotnych i środowiskowych kosztów korzystania z paliw kopalnych. Ustalanie ceny emisji dwutlenku węgla jest jedną z możliwości internalizacji kosztów zewnętrznych. Podwyższa to względny koszt technologii opartych na paliwach kopalnych. Dochody uzyskane ze sprzedaży uprawnień do emisji można by przeznaczyć na inne cele lub na fundusze wsparcia energii odnawialnej.

7.2 Stabilne i spójne ramy polityczne

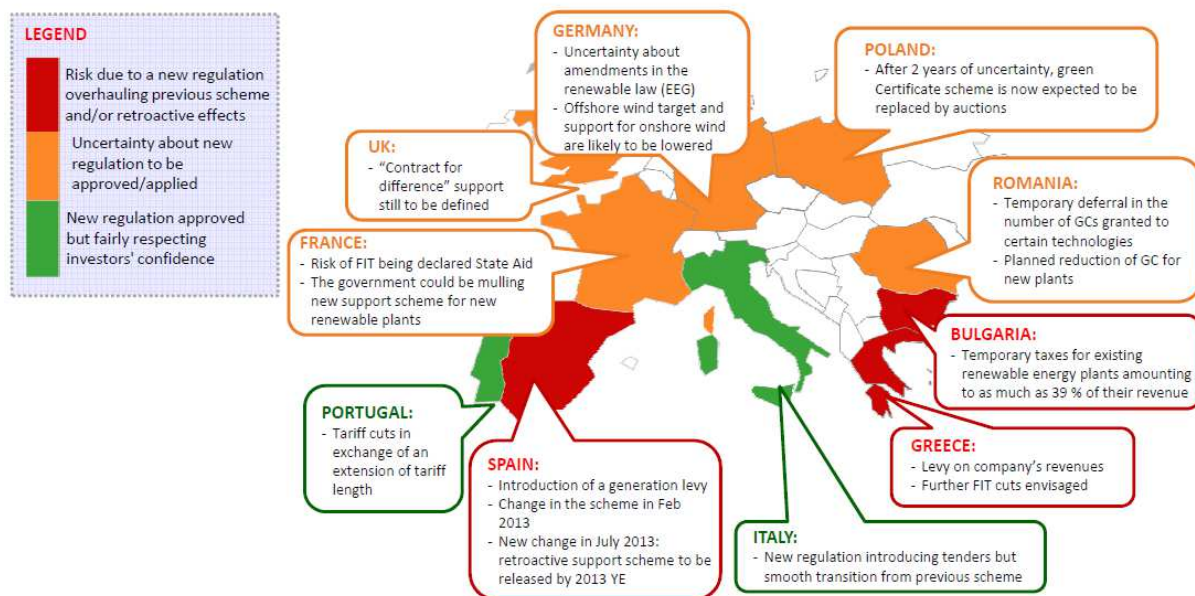
Jak podkreślali przedstawiciele zainteresowanych stron podczas *wszystkich* wizyt studyjnych, **spójność i stabilność polityki** to kluczowy czynnik, jeśli chodzi o wszelkie inwestycje, także inwestycje w energię odnawialną. Stabilna i skuteczna polityka umożliwia inwestorom planowanie, podejmowanie ryzyka i uzyskiwanie kredytu.

Za przykład może posłużyć niemiecka ustawa o energii odnawialnej (EEG), zawierająca zasadnicze instrumenty dotyczące ułatwionego dostępu do sieci, priorytetowego traktowania odnawialnych źródeł energii, sprzedaży prowadzonej przez operatorów sieci oraz taryf gwarantowanych przez 20 lat. Ustawa zapewniła doskonały poziom bezpieczeństwa inwestycji i umożliwiła szybszy niż przewidywano rozwój energetyki obywatelskiej.

15

COM(2013) 175 final.

Wprowadzanie zmian w tych solidnych fundamentach może mieć niekorzystne skutki, poczynając od niepewności dla drobnych inwestorów co do tego, czy po fazie planowania otrzymają wsparcie finansowe (np. w związku z wprowadzeniem rocznego pułapu na nowe instalacje). Niemniej w tym samym czasie, kiedy miały miejsce wizyty w Niemczech, w Polsce, we Francji i w Wielkiej Brytanii, lub w czasie zbliżonym, w krajach tych debatowano¹⁶ właśnie nad radykalnymi reformami tej polityki. W Bułgarii mali dostawcy zwracali uwagę na sprzeczne prawa i na decyzję rządu o zaprzestaniu promowania odnawialnych źródeł energii od 2013 r., podjętą po deklaracji, że cel na rok 2020 został osiągnięty. Całkowicie niedopuszczalna jest zmiana warunków ramowych ze skutkiem wstecznym po rozpoczęciu działań w zakresie odnawialnych źródeł energii, która miała miejsce np. w Bułgarii, gdzie inwestujący w instalacje energii fotowoltaicznej i wiatrowej na małą skalę stanęli w obliczu niewypłacalności ze względu na wprowadzenie nowych podatków i opłat dotyczących odnawialnych źródeł energii. Choć wprowadzony w styczniu 2014 r. podatek od energii wiatrowej i słonecznej (20%) został w lipcu 2014 r. anulowany przez bułgarski Sąd Najwyższy, operatorom nie zwrócono płatności dokonanych podczas tego okresu. W 2010 r. we Francji moratorium na systemy wsparcia dotyczące energii fotowoltaicznej również doprowadziło do całkowitego wstrzymania inwestycji.



Rys. 6: Niepewność w polityce dotyczącej energii odnawialnej w całej UE

Źródło: EDP Renováveis, 2013 r.

Nie tylko niepewność prawa jest czynnikiem destabilizującym w odniesieniu do inwestycji. Ostatnie reformy polityki wpisują się wyraźnie w trend ograniczania wsparcia dla małych producentów i stawiania ich na gorszej pozycji wobec dużych dostawców (np. w poprzez wprowadzenie aukcji na produkcję energii ze źródeł odnawialnych). Z dyskusji przeprowadzonych w odwiedzonych państwach wynika, że producenci obywatelskiej energii ze źródeł odnawialnych wiążą tę tendencję z wytycznymi Komisji w sprawie pomocy państwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego i energii na lata 2014–

¹⁶

W niektórych przypadkach, np. w Niemczech i w Polsce, zostały one już wprowadzone w życie.

2020¹⁷. Wytyczne te znacząco ograniczają decyzje państw członkowskich w sprawie zapewnienia taryf gwarantowanych w zakresie inwestycji w odnawialne źródła energii po roku 2016. Uczestnicy lokalnych wysłuchań publicznych uznali konieczność unikania nadmiernej rekompensaty i potrzebę rozwijania odnawialnych źródeł energii w sposób opłacalny. Określali jednak niedawne reformy ram wsparcia dla energii odnawialnej jako „równanie do dołu”. Niektórzy wskazywali na zapoczątkowaną przez UE tendencję ponownej centralizacji pod pozorem opłacalności lub zmniejszenia kosztów.

Według Międzynarodowej Agencji Energetycznej¹⁸, „akurat w momencie, gdy energia odnawialna w coraz większej liczbie przypadków staje się opcją konkurencyjną pod względem kosztów, wzrasta niepewność polityczna na niektórych kluczowych rynkach OECD”. To spowolnienie na skutek zmian w ramach regulacyjnych jest już zauważalne w 2014 r., a UE może nie zrealizować swojego celu 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto.

7.3 Przejrzysty i wszechstronny proces kształtowania polityki

Innym obok stabilności polityki kluczowym elementem, który pojawił się w analizie EKES-u, jest **demokratyczny proces kształtowania polityki** i reform. Jak stwierdził EKES w swojej inicjatywie dotyczącej europejskiego dialogu na temat energii, wszystkie strategie polityczne należy kształtować w otwartej i przejrzystej debacie z udziałem podmiotów społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich poziomach, aby można było zapewnić ich pomyślne wdrożenie i trwałe efekty. Jest to bardzo ważne dla wypracowania wspólnego rozumienia omawianych kwestii, dla zdefiniowania wspólnych celów i zdobycia szerokiego poparcia dla wdrażanych działań. O ile w Niemczech i w Danii transformacja sektora energetycznego była procesem oddolnym, w ramach którego decyzje polityczne były wynikiem presji społecznej, a polityka w tej dziedzinie była w dużej mierze wdrażana przez społeczeństwo obywatelskie, o tyle w innych analizowanych krajach (Bułgaria, Polska) zespół nie dostrzegł ani prawdziwego dialogu, ani zaufania pomiędzy władzami a lokalnymi producentami energii.

7.4 Proste i przejrzyste procedury administracyjne

Mali producenci niekoniecznie są ekspertami w dziedzinie energetyki i dlatego potrzebują dostępu do wsparcia i wytycznych, a także prostych, przejrzystych procedur administracyjnych z rozsądnymi terminami. W analizowanych państwach członkowskich zauważono ogromne różnice, jeśli chodzi o procedury i czas potrzebny do zatwierdzenia małych instalacji generujących energię odnawialną, i te różnice są zbieżne z danymi dotyczącymi stopnia rozwoju energetyki obywatelskiej. Dla przykładu – w Niemczech uzyskanie zgody na instalację panelu słonecznego na dachu zajmuje mniej niż jeden dzień roboczy i wymaga wysłania elektronicznego formularza. Tymczasem zainteresowane strony z innych krajów, takich jak Bułgaria, Litwa, Polska czy Wielka Brytania (Walia), opisywały zawile procedury, trwające miesiącami czy wręcz latami. Dla małych producentów poruszanie się w tym skomplikowanym i powolnym systemie udzielania pozwoleń i planowania może stanowić duży koszt

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014XC0628%2801%29>.

¹⁸ Międzynarodowa Agencja Energetyczna, *Medium-Term Renewable Energy Market Report 2014 -- Market Analysis and Forecasts to 2020* [Średnioterminowe sprawozdanie z sytuacji na rynku energii odnawialnej w 2014 r. – Analiza rynku i prognozy do 2020 r.].

i spore ryzyko, zwłaszcza gdy jednocześnie znaczącym zmianom ulegają ramy regulacyjne i taryfy gwarantowane.

7.5 Systemy wsparcia dostosowane do potrzeb zdecentralizowanej energetyki obywatelskiej opartej na źródłach odnawialnych

→ Pierwszeństwo w przesyłaniu energii do sieci

Energia odnawialna powinna mieć **pierwszeństwo, jeśli chodzi o przesyłanie do sieci** – przed energią jądrową i energią z paliw kopalnych. Oznacza to, że powinna być w pierwszej kolejności sprzedawana operatorom systemu przesyłowego energii elektrycznej. W Niemczech priorytet ten wprowadzono w 2000 r. ustawą o energii odnawialnej, a nowelizacja z 2014 r. go utrzymała.

→ Taryfy gwarantowane

Zdecydowanie najczęstszym systemem wsparcia energii odnawialnej są taryfy gwarantowane, oferujące długoterminowe (na 10-25 lat) umowy na zakup energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, która jest wprowadzana do sieci i sprzedawana na rynku przez operatora sieci. Producent otrzymuje stałą taryfę gwarantowaną i jest zwolniony z obowiązku bezpośredniej sprzedaży.

Taryfy gwarantowane powinny pozostać głównym mechanizmem wsparcia projektów energetyki obywatelskiej opartej na źródłach odnawialnych. Stanowią one prosty i rzetelny instrument umożliwiający producentom dokładne obliczenie ich inwestycji i zwrotów. Stwarzana przez nie pewność inwestycji zwiększa szanse małych producentów na uzyskanie niezbędnych środków.

W przypadku niemieckiej transformacji sektora energetycznego (*Energiewende*), taryfy gwarantowane zostały sfinansowane za pośrednictwem tzw. opłaty w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, która stanowi różnicę pomiędzy ceną za energię elektryczną na giełdzie a taryfą gwarantowaną (na początku transformacji energetycznej w Niemczech wynosiła ona ponad 50 centów/kWh dla energii fotowoltaicznej, a obecnie wynosi 12 centów/kWh). Podczas okresów szczytu produkcji energii elektrycznej jej cena giełdowa spada, zwiększając wysokość opłaty. Spadek cen energii elektrycznej nie wiąże się jednak wyłącznie z nadmierną produkcją energii ze źródeł odnawialnych, lecz z niewydolnością systemu handlu emisjami, niskimi cenami energii elektrycznej z elektrowni węglowych (w przypadku których brak internalizacji kosztów związanych z ochroną środowiska naturalnego i ochroną zdrowia), brakiem w pełni rozwiniętego rynku energii elektrycznej, zarządzania siecią i pojemności magazynowej.

Postęp technologiczny spowodował gwałtowny spadek kosztów energii wiatrowej i fotowoltaicznej, a rządy w niektórych państwach członkowskich nie zareagowały wystarczająco szybko zmniejszeniem taryf dla nowych obiektów. W rezultacie szereg nowych obiektów produkcji energii ze źródeł odnawialnych otrzymało umowy długoterminowe z taryfami gwarantowanymi znacznie przekraczającymi poczynione inwestycje, co doprowadziło do niewspółmiernie wysokich zysków. Taryfy gwarantowane można jednak łatwo i regularnie dostosowywać do stale zmniejszających się kosztów inwestycji. W większości krajów zostały już one zmniejszone i podlegają regularnej

aktualizacji. Jednakże ta opóźniona reakcja prawodawcy może na wiele lat wpłynąć na ceny energii oraz – w sposób niesprawiedliwy – na wizerunek odnawialnych źródeł energii i taryf gwarantowanych.

Aby zaradzić problemowi wahań w dostawach i ich dramatycznego wpływu na ceny elektryczności w okresach szczytowych, system taryf gwarantowanych można by uzupełnić mechanizmami zarządzania energią pozwalającymi reagować na wahania, np. za pomocą opomiarowania netto, inteligentnych sieci i zwiększeniu pojemności magazynowej (zob. poniżej).

→ Premie gwarantowane

W ostatnich reformach wyraźne jest przejście ku systemowi **premi gwarantowanych**, co oznacza, że producenci energii ze źródeł odnawialnych (powyżej określonej mocy zainstalowanej) będą zobowiązani do sprzedawania swojej energii elektrycznej bezpośrednio na rynku energii i otrzymywaliby określoną premię powyżej ceny rynkowej. Lokalni producenci z niepokojem przyjmują wprowadzenie premii za sprzedaż. Bezpośrednia sprzedaż nakłada bowiem na małych i średnich producentów nowe i to spore obciążenia logistyczne oraz zmniejsza ich szanse na otrzymanie środków na finansowanie projektu, ze względu na mniejsze prawdopodobieństwo potraktowania premii gwarantowanej jako strumienia dochodów umożliwiającego uzyskanie pożyczki.

→ Opomiarowanie netto

Niewątpliwą szansą na propagowanie energetyki obywatelskiej jest **opomiarowanie netto**, pozwalające producentom podłączonym do sieci na wykorzystanie wytworzonej przez nich energii i na sprzedaż wszelkich nadwyżek do sieci. W ten sposób prosumenci, opłacając tylko koszty sieci, mogliby w późniejszym momencie pobrać z sieci dokładnie tyle samo energii elektrycznej, ile wcześniej przeszali. W połączeniu z działaniami w zakresie zarządzania energią środek ten mógłby uczynić z publicznej sieci energetycznej prawdziwy „wirtualny system przechowywania”. W Danii w 1998 r. z powodzeniem wprowadzono ten system dla energii fotowoltaicznej. Z kolei w parlamencie Litwy na początku 2014 r. rozpoczęła się dyskusja na temat pierwszego wniosku ustawodawczego w tej dziedzinie.

→ System kontyngentów

Kolejnym powszechnym mechanizmem wsparcia jest wprowadzenie obowiązkowych kontyngentów dla energii odnawialnej. Systemy te znajdują się na różnych etapach wykonania i funkcjonują w różnych krajach z większym lub mniejszym powodzeniem. Przykładowo w Polsce dystrybutorzy energii są zobowiązani do zakupu zielonych certyfikatów na rynku, nawet jeśli większość tych certyfikatów pochodzi z tradycyjnych elektrowni węglowych, w których spala się także biomasę (częściowo importowaną z Rosji). Choć wpływy z zielonych certyfikatów miały wesprzeć rozwój odnawialnych źródeł energii, z analizy EKES-u wynika, że zamiast tego pośrednio spowodowały spadek cen energii elektrycznej z węgla kamiennego. Ponadto powszechne wykorzystanie biomasy doprowadziło do gwałtownego obniżenia się ceny zielonych certyfikatów w Polsce, a tym samym do zmniejszenia rentowności np. z inwestycji w produkcję energii wiatrowej. Instrument, jakim były zielone certyfikaty, stał się całkowicie bezskuteczny, a nawet wywoływał skutki przeciwne do

zamierzonych. W tym kontekście taryfy gwarantowane są bardziej przewidywalnym mechanizmem, oferującym producentom lepszą rentowność, zwłaszcza w przypadku kosztownych technologii.

→ Wsparcie inwestycyjne

Opisane wyżej mechanizmy są nastawione na nagradzanie produkcji, jednak ponieważ większość rodzajów energii odnawialnej wymaga ogromnych nakładów kapitału, istnieją także instrumenty nastawione na zniwelowanie bariery inwestycyjnej. Podmioty inwestujące w instalacje o małej i średniej zdolności mogą zazwyczaj wybierać między otrzymaniem taryf gwarantowanych a uzyskaniem jednorazowego wsparcia na rzecz inwestycji dla zmniejszenia kosztów początkowych. Systemy te mogą mieć szczególne znaczenie w regionach otrzymujących fundusze strukturalne. Powinny one być starannie dostosowane i zarządzane, by zapobiegać przesadnym zyskom oraz niskiej wydajności, powodującym niepotrzebny wzrost cen energii i mniej optymalny dobór źródeł energii lub potencjalny przepływ funduszy od energetyki obywatelskiej do funduszy hedgingowych.

Przykład 1: Niemiecka transformacja energetyczna (*Energiewende*)

W pierwszej połowie 2014 r. ponad 30% energii elektrycznej zużytej w Niemczech pochodziło ze źródeł odnawialnych. Ogromny wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych w Niemczech wiąże się w dużej mierze z niemiecką ustawą o energii ze źródeł odnawialnych, która weszła w życie w 2000 r. Choć celem ustawy nie było propagowanie obywatelskiej energii, to ustanowiono dzięki niej warunki ramowe, które umożliwiły społeczeństwu obywatelskiemu aktywną produkcję energii odnawialnej. Ustawa przewiduje:

- proste procedury planowania i zatwierdzania dla inwestorów (bez barier administracyjnych);
- łatwy dostęp do sieci;
- pierwszeństwo przesyłania w sieci dla energii ze źródeł odnawialnych, przed energią jądrową i pochodzącą ze źródeł kopalnych;
- zapewnienie stałych taryf gwarantowanych na okres 20 lat;
- wprowadzanie energii elektrycznej do obrotu przez operatora sieci przesyłowej;
- wsparcie inwestycyjne w formie kredytów preferencyjnych dla obiektów produkujących energię ze źródeł odnawialnych ze strony państwowego instrumentu kredytowego na rzecz odbudowy (KfW);
- pokrycie kosztów powstałych w związku z ustawą dzięki opodatkowaniu ceny energii elektrycznej z tytułu opłaty dotyczącej odnawialnych źródeł energii. szczególnie energochłonne sektory przemysłu mogły zostać zwolnione z tej opłaty, by nie szkodzić ich konkurencyjności na rynkach światowych.

Różne taryfy, kontyngenty, dotacje i subsydia w krajach, które odwiedził EKES, składają się na bardzo złożony obraz. Choć złożoność ta jest po części uzasadniona z uwagi na potrzebę rozróżnienia programów wsparcia, należy ograniczyć ją do minimum:

- Dywersyfikacja pod kątem paliwa lub technologii napędza rozwój technologii, które różnią się kosztami i nie mogą w związku z tym bezpośrednio ze sobą konkurować. W ten sposób przyspiesza się w tych technologiach efekt doświadczenia. Dywersyfikacja może być także odpowiedzią na pewne uwarunkowania w strukturze kosztów.
- Dywersyfikacja pod kątem klasy mocy zapobiega nadmiernym zyskom wynikającym z korzyści skali i może być także stosowana bezpośrednio do rozwijania energetyki obywatelskiej, którą zazwyczaj charakteryzuje niska moc.
- Dywersyfikacja pod kątem nośnika energii (np. energia elektryczna albo ciepła) umożliwia osiągnięcie określonych docelowych pułapów dla każdego z nich. W przeciwieństwie do sektora elektryczności, gdzie taryfy gwarantowane są wypłacane zwykle przez ponad 10 lat, wytwarzanie ciepła ze źródeł odnawialnych stymuluje się najczęściej poprzez pożyczki i dotacje, które mają ułatwić pokrycie kosztów inwestycji. Dobrym przykładem jest tu francuski fundusz na rzecz produkcji energii cieplnej ze źródeł odnawialnych (*fonds chaleur*). Na początku 2015 r. także Litwa wprowadzi obowiązek wykorzystania do ogrzewania lub chłodzenia energii z odnawialnych źródeł we wszystkich nowych budynkach oraz w istniejących budynkach poddawanych gruntownej renowacji.

7.6 Usunięcie przeszkód stojących przed energetyką obywatelską opartą na źródłach odnawialnych

→ Ostrożne podejście do przetargów

Niedawne reformy dotyczące ram wsparcia w kilku państwach objętych badaniem procedurę przetargową ustanowiły główną procedurą przyznawania taryf gwarantowanych lub premii gwarantowanych związanych z odnawialnymi źródłami energii. W przyszłości jedynie bardzo niska zdolność produkcyjna zostanie wyłączona z procesu aukcyjnego. Tendencja ta przynajmniej częściowo wynika z wytycznych KE dotyczących pomocy państwa w sektorze energii i ochrony środowiska.

Podmioty we wszystkich odwiedzanych krajach wyrażały zaniepokojenie skomplikowanymi i drogimi procedurami przetargowymi, które podnoszą też koszty finansowania i zmniejszają szanse na uzyskanie kredytu ze względu na większe ryzyko inwestycyjne (niepewność co do uzyskania wsparcia). Te nieproporcjonalne obciążenia finansowe dla projektów na niewielką skalę, oraz fakt, że mali producenci praktycznie nie są w stanie dostarczyć ilości energii wymaganych zazwyczaj w przypadku przetargów, w praktyce uniemożliwiają społeczeństwu obywatelskiemu i lokalnym wspólnotom korzystanie ze wsparcia dla energii odnawialnej. Mogłoby to również zniszczyć konkurencję na rynkach energii, ponieważ tylko kilku dużych producentów miałoby możliwość uczestnictwa w przetargach.

Przetargi wydają się służyć raczej interesom dużych producentów, sprzyjając ewentualnej ponownej centralizacji i odbierając produkcję energii odnawialnej producentom prywatnym i społecznościom lokalnym. Stawianie dużych scentralizowanych producentów w korzystniejszym położeniu może ponadto prowadzić do wzrostu cen po stronie konsumenta, jako że duże przedsiębiorstwa oczekują zazwyczaj zdecydowanie większych marży zysku niż dostawcy energetyki obywatelskiej. Poza tym przetargi nie będą działać tam, gdzie nie istnieje rynek energii. W niektórych krajach, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, słychać było uwagi, że przetargi faktycznie zwiększają ogólne koszty i mogą prowadzić do opóźnień we wdrażaniu projektów czy wręcz do rezygnacji z ich przeprowadzania. Przetarg, pierwszy system wsparcia dla odnawialnych źródeł energii w Zjednoczonym Królestwie, został zarzucony na rzecz systemu kwotowania, który zostały następnie zastąpiony taryfami gwarantowanymi dla projektów do 5 MW.

→ Niezbyt sztywne ograniczenie środków na realizację celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych

Niektóre państwa członkowskie wprowadziły mechanizmy służące spowolnieniu rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii poprzez ograniczenie lub wstrzymanie wsparcia w momencie, gdy tylko cele na dany okres zostały osiągnięte. Spośród krajów odwiedzonych w ramach analizy Bułgaria była szczególnie uderzającym przykładem. W 2013 r. bułgarski rząd ogłosił, że krajowy cel 16% na rok 2020 dotyczący energii odnawialnej został osiągnięty. W efekcie operatorzy sieci, powołując się na tę deklarację rządu, odmawiali nowym producentom energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych przyłączenia do sieci. Z kolei Litwa ograniczyła wsparcie publiczne dla energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wyznaczając mało ambitne cele dla poszczególnych głównych technologii energii odnawialnej. Z wyjątkiem energii z elektrowni wodnych możliwości uzyskiwania wsparcia zostały wyczerpane w ciągu niecałych dwóch lat. W konsekwencji Litwa posiada dzisiaj jeden z najbardziej dopracowanych systemów wsparcia, który jednak nie funkcjonuje.

Można to słusznie tłumaczyć tym, że rozwój sektora energii odnawialnej musi być bardziej przewidywalny i że należy umożliwić zarządzanie innymi związanymi z nim aspektami – społecznym, gospodarczym i technologicznym. Niemniej bardzo ważne jest, by ograniczenie środków nie zdużyło ambicji państw członkowskich dotyczących transformacji energetyki ani nie zatrzymało postępów, które mogły i powinny były się dokonać.

→ Usunięcie przeszkód dotyczących przyłączenia do sieci

Niska moc charakteryzująca zazwyczaj energetykę obywatelską jest zwykle podłączona do sieci dystrybucyjnej. Niemniej przyłączenie do sieci wciąż jeszcze jest problematycznym zagadnieniem w wielu z analizowanych krajów, czy to ze względu na czas oczekiwania związany z procedurami administracyjnymi, czy ze względu na ich koszty. Mimo że zgodnie z dyrektywą w sprawie odnawialnych źródeł energii, projektowi w zakresie energii odnawialnej należy zapewnić przyłączenie do sieci, wysokie koszty narzucane często przez niektórych operatorów faktycznie uniemożliwiają korzystanie z tego prawa. Liczba przyłączeń dla nowych przedsięwzięć jest często ograniczona, dlatego drobni producenci energii mogą nie mieć możliwości przyłączenia się za rozsądną cenę. Niewielkie sieci poza siecią zewnętrzną mogą rekompensować te braki, a dla bardzo oddalonych

obszarów, gdzie brakuje infrastruktury sieci lub gdzie jest ona słaba, takie rozwiązanie może być nawet najlepsze z punktu widzenia kosztów. Niemiecka ustawa o energii odnawialnej jest doskonałym przykładem właściwej praktyki, jeśli chodzi o przyłączenie do sieci¹⁹.

→ Zwolnienie ze sprzedaży bezpośredniej

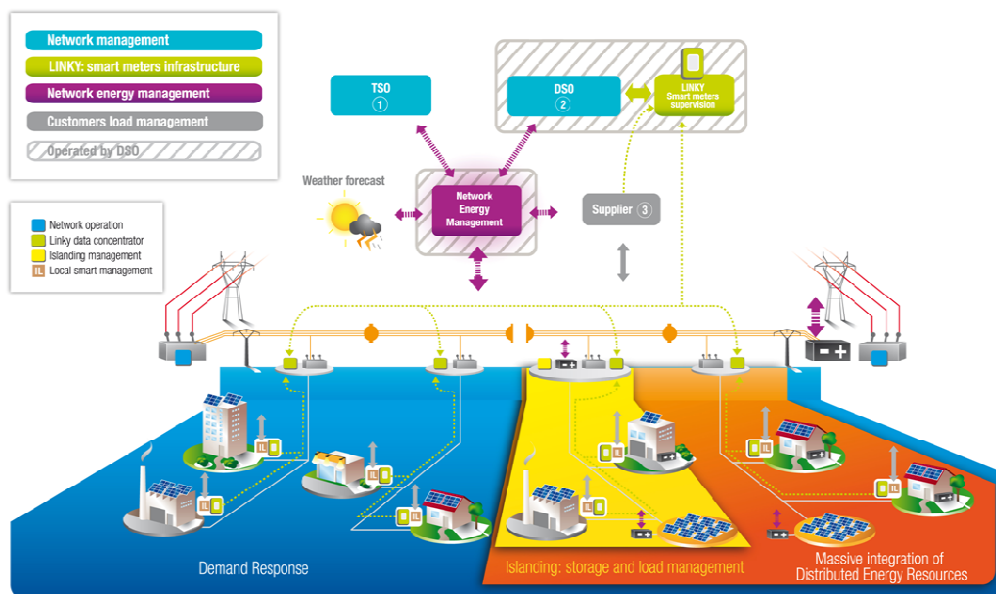
Bezpośrednia sprzedaż nakłada na małych i średnich producentów nowe i to spore obciążenia logistyczne oraz zmniejsza ich szanse na otrzymanie środków na finansowanie projektu, ze względu na mniejsze prawdopodobieństwo potraktowania premii gwarantowanej jako strumienia dochodów umożliwiającego uzyskanie pożyczki.

7.7 Rozbudowa i koordynacja sieci w związku z wymogami energii odnawialnej

Istniejące systemy sieci to spuścizna z czasów scentralizowanej produkcji energii i jednokierunkowych przepływów od podmiotów wytwarzających na wielką skalę energię o wysokim napięciu do odbiorców energii o niskim napięciu. Należy dostosować sieci do cech rozproszonej i zmiennej energii ze źródeł odnawialnych, takiej jak energia wiatrowa, energia słoneczna czy energia pływów. Jej rozwój wymaga zmian strukturalnych w zakresie infrastruktury w połączeniu z lepszą koordynacją rynków energii elektrycznej i produkcji energii, jak również zarządzania rozwiązaniami w zakresie zarządzania energią, takimi jak eksportowanie lub magazynowanie nadwyżek energii. Coraz bardziej zyskuje na znaczeniu **koordynacja pomiędzy operatorami systemów przesyłowych** poprzez regionalne inicjatywy. Za przykład może tutaj posłużyć prognozujące zapotrzebowanie na energię CORESO, które jest w stanie, z wyprzedzeniem od kilku godzin do dwóch dni, informować operatorów systemów przesyłowych z pięciu państw członkowskich o spodziewanych nadwyżkach i niedoborach energii elektrycznej na poziomie krajowym i regionalnym, dzięki czemu mogą oni skuteczniej zarządzać własnymi sieciami i rozwiązywać ewentualne problemy. Jednym ze sposobów radzenia sobie z nieciągłością dostaw energii odnawialnej jest stosowanie **systemów hybrydowych**, które łączą rozmaite źródła energii, magazynowanie i zarządzanie popytem. Przy właściwym zarządzaniu może to zaowocować powstaniem **inteligentnej sieci**, która może skutecznie zapewniać zrównoważone, opłacalne i bezpieczne dostawy energii elektrycznej. Delegacja EKES-u podczas wizyty we Francji miała okazję zwiedzić świetny projekt pokazowy – „Nice Grid”. Celem „Nice Grid” jest zapewnienie udoskonalonego zarządzania energią i większej niezależności energetycznej 1500 konsumentom – domom i mieszkaniom, zakładom pracy i obiektom przemysłowym – poprzez zintegrowanie rozwiązań w zakresie magazynowania i zarządzania po stronie popytu oraz ograniczenie obciążenia szczytowego nawet o 17%.

19

Niemiecka ustawa o energii odnawialnej, § 8 Przyłączenie do sieci „(1) Operatorzy sieciowi zobowiązani są niezwłocznie i priorytetowo przyłączyć do swojej sieci instalację do wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii lub z gazu kopalnianego, do punktu połączenia sieci, który jest odpowiedni pod względem poziomu napięcia i który znajduje się najbliżej w linii prostej od miejsca położenia instalacji, chyba że ta lub inna sieć posiada punkt połączenia korzystniejszy pod względem technicznym i ekonomicznym. Przy wyborze punktu połączenia korzystniejszego pod względem ekonomicznym należy wziąć pod uwagę bezpośrednie koszty połączenia. W wypadku jednej lub kilku instalacji o łącznej mocy do 30 kW, znajdujących się na terenie nieruchomości z już istniejącym przyłączeniem do sieci, za najkorzystniejszy punkt połączenia uznaje się punkt połączenia nieruchomości z siecią”.



Rys.7: Struktura „Nice Grid”

Źródło: Nice Grid, 2014 r.

Podczas wizyty w Niemczech zespół badawczy został poinformowany o następującym oświadczeniu niemieckiej federalnej agencji ds. sieci: „Oczywiste jest, że transformację sektora energetycznego można przeprowadzić najskuteczniej dzięki ściślejszej współpracy wszystkich zainteresowanych stron. [...] Należy z zadowoleniem przyjąć wszelkie podejścia nastawione na jak największe zużycie energii u źródła. Ten aspekt zawsze leżał u podstaw dostaw energii, ponieważ ogranicza on do minimum straty sieciowe”²⁰.

7.8 Zarządzanie energią i magazynowanie energii

Nieciągły charakter niektórych rodzajów energii odnawialnej wciąż pozostaje wyzwaniem dla zarządzania dostawami. Jednak wraz z powszechniejszym korzystaniem z energii odnawialnej i w tej dziedzinie pojawiają się nowe i innowacyjne rozwiązania. Połączenie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz wytwarzania ciepła może być świetną okazją do uzyskania tak potrzebnych zdolności magazynowania, z których można by raz po raz korzystać w zależności od wahań produkcji energii ze źródeł odnawialnych. **Energia elektryczna dla ogrzewania**, czyli wykorzystanie tanich nadwyżek energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych do celów grzewczych lub chłodzących poprzez pompy ciepłe i zbiorniki na wodę gorącą, już teraz jest alternatywą sprawdzoną pod względem ekonomicznym i pod względem zarządzania energią. Podczas wizyty we Francji miała miejsce debata nad takim rozwiązaniem, zaś w Niemczech wdraża się już projekty tego rodzaju.

20

„Inteligentne sieci i inteligentny rynek – kluczowy dokument federalnej agencji ds. sieci na temat zmian systemu dostaw energii”, 2011 r.

8. Wnioski

Społeczeństwo obywatelskie jest bardzo zainteresowane tym, by przy odpowiednich warunkach regulacyjnych przeprowadzić znaczną część transformacji energetycznej ku zdecentralizowanej i zrównoważonej produkcji energii, i ma potencjał, by tego dokonać. We wszystkich odwiedzanych krajach przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego dostrzegali możliwości biznesowe i byli żywo zainteresowani uczestnictwem w produkcji opartej na energii odnawialnej, tak by generować przychody i móc zatrzymać je na poziomie lokalnej wspólnoty. Tam, gdzie stworzono sprzyjające ramy polityczne, mali producenci szybko weszli na rynek, stając się główną siłą napędową rozwoju energii odnawialnej, i odmienili krajobraz rodzimej energetyki. To wokół projektów w zakresie energii odnawialnych często skupiają się lokalne inicjatywy o znacznie szerszych korzyściach społecznych, ekonomicznych i środowiskowych niż tylko tych wynikających z produkcji energii. Projekty te sprzyjają współpracy, innowacjom społecznym i edukacji, podnoszą jakość usług i tworzą lokalne miejsca pracy. Jednocześnie posiadanie instalacji energii odnawialnej i czerpanie korzyści z wytwarzanej przez nią energii zwiększa akceptację obywateli dla nowej infrastruktury i dla potencjalnych niedogodności. Te ogromne możliwości społeczeństwa obywatelskiego, jeśli chodzi o wspólne inwestycje, wdrażanie i innowacje, są zasadniczym zasobem w procesie przejścia ku zrównoważonej energetyce.

Ten potężny wspólny potencjał społeczeństwa obywatelskiego, aby przyspieszyć przejście na energię odnawialną, oraz potencjał zdecentralizowanej produkcji energii, by poprawić rozwój lokalny i regionalny, wciąż pozostaje jednak niewykorzystany. Analiza pozwoliła zidentyfikować w odwiedzanych krajach kilka świetnych przykładów strategii zaangażowania wspólnoty, uproszczonych procedur administracyjnych, zachęt finansowych i ułatwionego dostępu do sieci i do rynków dla małych producentów energii ze źródeł odnawialnych. W żadnym państwie członkowskim zespół nie znalazł spójnie wdrożonej strategii rządowej nastawionej na wzmocnienie pozycji społeczeństwa obywatelskiego i utworzenie równych warunków działania w dziedzinie energetyki obywatelskiej opartej na źródłach odnawialnych. Wręcz przeciwnie, brak stabilności politycznej i niedawne reformy ramy prawnych w zakresie odnawialnych źródeł energii we wszystkich poddanych analizie państwach doprowadziły do większej niepewności, niechęci do podejmowania nowych inwestycji i obawy zainteresowanych stron dotyczących przyszłości energetyki obywatelskiej. Tam, gdzie skomplikowane i długotrwałe procedury uzyskiwania licencji są połączone z ciągle zmieniającymi się regułami udzielania wsparcia, gdzie zasady wejścia na rynek dyskryminują małych producentów i gdzie w niektórych przypadkach na energię odnawialną nakłada się nowe podatki i opłaty, małych i średnich producentów stawia się na wyraźnie gorszej pozycji w porównaniu z producentami energii na wielką skalę.

W analizie EKES-u stwierdzono pilną potrzebę nadania wyraźnie priorytetowego charakteru wsparciu dla zdecentralizowanego produkowania energii ze źródeł odnawialnych przez obywateli. Władze krajowe, lokalne i regionalne powinny ustanowić cele w zakresie rozwoju energetyki obywatelskiej, zwłaszcza z myślą o włączeniu jej w lokalne ramy planowania w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych. Do energetyki obywatelskiej należy podejść w odpowiedni sposób, zapewniając mechanizmy wsparcia. Trzeba opracować systemy dotacji, pożyczek i wsparcia produkcji, aby stworzyć długotrwałe i stabilne ramy dla inwestycji, zapewniające przyzwoity, choć nie przesadny zwrot. Procedury administracyjne dotyczące producentów energii obywatelskiej muszą być proste,

szybkie i przystępne cenowo. Zalecamy zebranie wszystkich procedur w ramach punktów kompleksowej obsługi, gdzie informowano by potencjalnych inwestorów i doradzano im na każdym etapie tego procesu – od planowania do wdrażania – i gdzie załatwiano by wszelkie niezbędne formalności.

Należy dalej opracowywać i wdrażać politykę w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na szczeblu UE i państw członkowskich, w ramach stałego dialogu z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, aby zagwarantować powszechne zrozumienie, wspólne cele, wsparcie na rzecz realizacji i długoterminowe korzyści kultury współpracy i wzajemnego zaufania. W tym kontekście pomocny może okazać się europejski dialog na temat energii EKES-u. W szczególności niezbędny będzie udział podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w przejrzystym opracowywaniu krajowych planów działań dotyczących energetyki przez państwa członkowskie, z myślą o realizacji celów na rok 2030 w zakresie klimatu i energii, a także monitorowaniu wdrażania i jego przeglądu. Należy dokonywać regularnego monitorowania i przeglądu unijnych, krajowych i regionalnych strategii, programów finansowych i działań wsparcia, przy aktywnym udziale społeczeństwa obywatelskiego, tak by służyły one, a nie szkodziły rozwojowi energetyki obywatelskiej. Chodzi zwłaszcza o ściśle monitorowanie takich kontrowersyjnych środków, jak audyty, aby móc szybko dostrzec i skorygować ewentualny ujemny wpływ na energetykę obywatelską.

Coraz szybszy rozwój energetyki obywatelskiej wymaga zmiany paradygmatu w planowaniu sieci. Lepsze zarządzanie siecią na różnych poziomach geograficznych oraz koordynacja pomiędzy operatorami systemów przesyłowych to kluczowe czynniki udanego i powszechnego stosowania energii odnawialnej. Potrzeba ogromnych nakładów na rozbudowę i modernizację sieci oraz jej przystosowanie do wyzwań wynikających ze zdecentralizowanej i nieciągłej produkcji energii. W unijnych funduszach strukturalnych i w Funduszu Spójności należy wyasygnować niezbędne środki na realizację do 2020 r. celów dotyczących klimatu i energii i w ten sposób zadbać o to, by ograniczenia sieci nie zahamowały postępów w dziedzinie energii odnawialnej.

Publiczne debaty na temat energetyki są zazwyczaj zdominowane przez obawy związane z cenami i w związku z tym mogą być podatnym gruntem dla populistycznych haseł. Potrzebna jest otwarta i przejrzysta debata publiczna na temat kosztów i cen energii. Należy przedstawić jasne i wyczerpujące informacje o kosztach związanych z subsydiowaniem energii odnawialnej, paliw kopalnych oraz energii jądrowej, a także o korzyściach wynikających z zaprzestania importu energii oraz korzyściach dla zdrowia i środowiska, których nie da się przeliczyć na pieniądze.

Ponadto, co równie istotne – choć zakłada się, że ostateczny bilans transformacji energetycznej w przypadku miejsc pracy i dochodów gospodarstw domowych będzie dodatni, to jednak niektórzy producenci energii konwencjonalnej już teraz odczuwają straty w udziałach na rynku, co wpływa też ujemnie na zatrudnienie. Trzeba jak najszybciej wyjść naprzeciw temu problemowi. Należy przyjąć krajowe strategie i ściśle koordynować je z polityką rozwoju energii odnawialnej, tak by zapewnić sprawną transformację, zadbać o kwalifikacje potrzebne w nowych miejscach pracy i w sposób ukierunkowany zająć się ewentualnymi negatywnymi skutkami społecznymi: zwolnieniami, gospodarstwami domowymi w trudnej sytuacji socjalnej itp. Rzeczywisty problem ubóstwa energetycznego należy rozwiązać za pomocą konkretnych i ukierunkowanych środków, a nie traktować go jako argument dla utrzymywania sztucznie niskich cen energii, jak to ma miejsce

np. w Bułgarii. Podobnie realny problem zwolnień w sektorze konwencjonalnych źródeł energii (z których niektóre niekoniecznie mają związek z rozwojem energii ze źródeł odnawialnych) nie może być wymówką dla wstrzymywania rozwoju zdecentralizowanej energetyki odnawialnej, jak to się dzieje np. w Polsce. Rządy powinny wziąć na siebie odpowiedzialność za zarządzanie skutkami społeczno-gospodarczymi z przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, co w ostatecznym rozrachunku będzie korzystne dla wszystkich sektorów społeczeństwa.

*

* *

A. Załączniki

- A.1. Sprawozdania z misji w państwach członkowskich
- A.2. Lista opinii EKES-u dotyczących energii odnawialnej