

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Uruchomienie wewnętrznego rynku energii”

COM(2012) 663 final

(2013/C 133/05)

Sprawozdawca: **Pierre-Jean COULON**

Dnia 15 listopada 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Uruchomienie wewnętrznego rynku energii”

COM(2012) 663 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 stycznia 2013 r.

Na 487. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2013 r. (posiedzenie z 13 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 94 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zdaniem EKES-u uruchomienie wewnętrznego rynku energii stanowi okazję do wykorzystania różnych decyzji w sprawie energii podjętych w Europie i upewnienia się co do optymalnego funkcjonowania całości – poprzez powiązane ze sobą infrastruktury – na rzecz odbiorców przemysłowych i indywidualnych.

1.2 EKES popiera podejście Komisji w takim stopniu, w jakim ma ono na celu wyeliminowanie działań, które nie pozwalają końcowym odbiorcom korzystać z różnych wyborów w zakresie energii.

1.3 Konsument powinien znajdować się w centrum uwagi, a wszelkie nowe funkcje związane z inteligentnymi sieciami i licznikami (tzw. smart grids i smart meters) powinny być projektowane z korzyścią dla niego.

1.4 Widoczny jest wyraźny brak informacji na temat końcowych celów i sposobów funkcjonowania wewnętrznego rynku energii, któremu może zaradzić jedynie duża kampania informacyjna UE zaplanowana wraz ze wszystkimi przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

1.5 Zwalczanie ubóstwa/ubóstwa energetycznego powinno stanowić priorytet prowadzonej w UE polityki publicznej. EKES wzywa Radę i Komisję do uczynienia z tej problematyki pierwszoplanowego tematu majowego szczytu europejskiego w 2013 r. poświęconego energii.

2. Wewnętrzny rynek energii – rynek niedoskonały

2.1 Komisja Europejska słusznie wzywa w swoim komunikacie do zrealizowania do 2014 r. wyznaczonego w lutym 2011 r. przez głowy państw i szefów rządów celu dobrego funkcjonowania wewnętrznego rynku energii. Uznali oni wówczas za konieczne ukończenie w tym terminie ustanowienia wewnętrznego rynku energii, który zapewni każdemu europejskiemu konsumentowi możliwość korzystania z całkowitej swobody wyboru swojego dostawcy energii elektrycznej lub gazu.

2.2 Wewnętrzny rynek energii elektrycznej i gazu zaczęto tworzyć poczynając od 1996 r. w oparciu o dwie idee: po pierwsze, że każdy konsument europejski będzie mógł korzystać z usług wybranego przez siebie dostawcy (bez względu na przynależność państwową tego ostatniego) poprzez infrastruktury energetyczne uniezależnione od producentów. Drugi element – efektywność tego wspólnego rynku – miał mieć korzystny wpływ na ceny energii i stanowić dynamiczny i znaczący sygnał w kontekście przyszłych inwestycji.

2.3 Do dnia dzisiejszego nie zrealizowano w pełni tych ambitnych planów. Wewnętrzny rynek energii pozwolił dotąd zapewnić konsumentom większą elastyczność wyboru oraz bardziej konkurencyjne stawki w niektórych państwach, w ten sposób zamortyzował wzrost cen związany z podwyżką cen energii pierwotnej. Ponadto ułatwił stworzenie bardziej płynnego i przejrzystego rynku hurtowego, w ten sposób wzmacniając bezpieczeństwo dostaw w UE. W większości państw członkowskich ewolucję rynków energii charakteryzowało przejście z monopolów (krajowych lub regionalnych) do oligopolów, nadal krajowych lub regionalnych, z niewielką liczbą przypadków interakcji lub konkurencji między nimi.

2.4 Nowo utworzone narzędzia (giełdy, łączenie rynków energii...) obejmują jedynie niewielkie ilości energii – większość handlu odbywa się w głównej mierze na poziomie krajowym. Jeśli chodzi o energię elektryczną, konkurencja na poziomie produkcji pozostaje hipotetyczna w niektórych krajach: w 8 na 27 państw 80 % produkcji pozostaje pod kontrolą tradycyjnych operatorów. Biorąc zaś pod uwagę dominującą pozycję (a nawet w pewnych państwach wyłączność na dostawy) krajowych dostawców gazu, wewnętrzny rynek gazu pozostaje również w większości przypadków wirtualny.

2.5 Wewnętrzny rynek energii przypomina więc w chwili obecnej bardziej współistnienie pewnych praktyk, rynków i krajowych operatorów z tej dziedziny przemysłu, którzy – pod kontrolą krajowych organów regulacyjnych oraz Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – stosują różne europejskie przepisy przyjęte prawie 20 lat temu, niż wspólną przestrzeń gospodarczą przynoszącą korzyści gałęziom przemysłu i konsumentom europejskim dzięki prawdziwej konkurencji. Jednakże te wybory energetyczne poszczególnych państw mają wpływ na ceny energii w krajach ościennych, a decyzje w tej dziedzinie nie mogą być podejmowane jednostronnie.

2.6 Stosowane ceny są zafałszowane poprzez dodatek lokalnych lub krajowych – nieprzejrzystych, niesymetrycznych i często nadmiernych – podatków. W niektórych przypadkach ceny wzrosły o 1 000 % w ciągu 15 lat, co w niezwykle dotkliwy sposób odbiło się na konsumentach indywidualnych i na gałęziach przemysłu o dużej intensywności energetycznej. Krajowe działania na rzecz promowania rozwoju energii odnawialnych nie podlegają koordynacji między państwami. W związku z tym, że energia tego typu jest trudna do kontrolowania i priorytetowa w przesyle, należy szybko wypracować nową formułę rynku europejskiego, gdyż w przeciwnym razie zarządzanie europejskim systemem energii elektrycznej zostanie osłabione. Bez względu na wybrany typ energii w państwach członkowskich należy prowadzić przejrzystą politykę udzielania pomocy (lub zwolnień), aby zagwarantować uczciwe postępowanie wszystkich podmiotów na rynku i zapewnić przestrzeganie zasad konkurencji UE w dziedzinie energii.

2.7 Rozpowszechniona w poszczególnych państwach praktyka taryf regulowanych nie dostarcza konsumentom dynamicznych sygnałów cenowych, które mogłyby prowadzić do zmniejszenia zużycia energii oraz do kontrolowania przez nich rachunków. Ta polityka nie gwarantuje także pokrycia rzeczywistych kosztów dostarczania lub produkcji energii. Ma to osłabiający wpływ na bilans przedsiębiorstw energetycznych i konieczne w perspektywie najbliższych dziesięcioleci inwestycje, zarówno w zakresie produkcji, jak i sieci.

2.8 Wreszcie, w wyniku niedostatecznego edukowania, informowania lub braku przejrzystości, wewnętrzny rynek energii w większości przypadków jest niezrozumiały dla obywateli/konsumentów europejskich, zarówno jeśli chodzi o jego cele, jak i sposoby działania. Pomimo tego, że teoretycznie od 1 lipca 2007 r. rynek konsumentów indywidualnych jest otwarty,

w niektórych państwach chroniczny brak informacji i komunikacji ze strony państwa, organów regulacyjnych i operatorów przemysłowych spowodował bardzo niski procent zmiany dostawców przez konsumentów.

3. Działania priorytetowe w celu urzeczywistnienia wewnętrznego rynku energii

3.1 W obliczu wielkich wyzwań stojących przed Europą (światowy kryzys gospodarczy, zmiana klimatu, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw...) trzeba zapewnić więcej przejrzystości, elastyczności, wymienności energetycznej i powiązań między państwami członkowskimi, co przyniesie korzyści płynące z efektywności i solidarności oraz zwiększy optymalizację realizowanych inwestycji.

3.2 EKES wyraźnie wspiera działania podjęte przez Komisję Europejską i uważa, że ukończenie realizacji prawdziwej wspólnej przestrzeni energetycznej obejmującej 500 mln konsumentów stanowi podstawowy czynnik przywrócenia wzrostu w Europie, wychodzący poza cel ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Energetycznej. Obszerne zasoby energii – dzielonej i konkurencyjnej – są zdaniem EKES-u kluczowe dla rozwoju europejskiej gospodarki i tworzenia w niej miejsc pracy. Konkurencyjne ceny energii są niezbędne dla przemysłu w Europie, zarówno dla jego funkcjonowania, jak i dalszego rozwoju.

3.3 Należy w związku z tym zapewnić, aby – poza formalnym stosowaniem przepisów i dyrektyw przyjętych od grudnia 1996 r. – przestrzegano wymowy tekstów odnoszących się do wewnętrznego rynku energii oraz by państwa członkowskie promowały rzeczywistą konkurencję zarówno na poziomie regionalnym, krajowym, jak i europejskim. EKES popiera inicjatywę pozwalającą usprawnić korzystanie i zwiększyć skuteczność sieci przesyłu energii poprzez przyspieszenie działań normalizacyjnych, koniecznych w związku ze znacznym rozwojem energii odnawialnych. Opowiada się za rozwojem połączeń międzysystemowych i łączeniem rynków energii oraz współpracą multilateralną, jak np. utworzenie Coreso (współpracy sieci elektrycznych w Europie Zachodniej) będącej zaczątkiem europejskiego ośrodka sterowania energią elektryczną.

3.4 Stosowanie regulowanych stawek w niektórych krajach – głównie z przyczyn politycznych – jest podejściem protekcyjnym, niezgodnym z interesami UE i nie pozwala na uwzględnianie rzeczywistego kosztu energii w postępowaniu konsumentów. Można ją dopuścić jedynie tymczasowo w odniesieniu do państw członkowskich, które tego sobie życzą. Należy wysłać konsumentom i inwestorom sygnały cenowe odzwierciedlające rzeczywistą zmianę kosztów (w tym CO₂), aby podejmowali decyzje dotyczące przyszłych wyborów w sposób przemyślany. Cena energii powiązana z rzeczywistymi kosztami stanowi jeden z czynników kontroli zużycia i wpływa na zmianę podejścia konsumentów, którzy w nowopowstałym modelu będą musieli wykazać się większą aktywnością.

3.5 Równocześnie należy wyjaśnić oraz przeprowadzić przegląd systemów opodatkowania lokalnych i krajowych sektorów energii, bardzo rozbieżnych w UE. Ciężar podatków i VAT-u związany z energią elektryczną rozciąga się od 4,7 % w Wielkiej Brytanii do 54,6 % w Danii, bez uwzględniania wartości energetycznej przypadającej na wyprodukowaną energię. EKES popiera inicjatywy Komisji Europejskiej na rzecz jednolitego, bardziej inteligentnego opodatkowania energii w Europie. W celu osiągnięcia tzw. celów 3x20 i spadku emisji dwutlenku węgla w perspektywie 2050 r. z 80 % do 95 %, należy ustanowić wspólne ramy fiskalne. Wówczas obciążenia podatkowe energii odnawialnych i energii pozyskiwanej ze źródeł kopalnych – wraz z ich wartością energetyczną oraz emisją CO₂ w odniesieniu do każdego produktu – będą wyliczane w oparciu o obiektywną podstawę.

3.6 Zwalczenie ubóstwa/ubóstwa energetycznego, którym dotknięte jest 13 % gospodarstw domowych w UE, czyli 65 mln obywateli, stanowi nieodłączną część uruchomienia wewnętrznego rynku energii. Zasadę konkurencji, o której mowa we wstępnych celach, można stosować jedynie w interesie wszystkich konsumentów w UE. Oznacza to, że należy umieścić obywatela-konsumenta w centrum i szybko nakreślić europejską definicję ubóstwa energetycznego, a w perspektywie uruchomić – na wzór europejskiej polityki na rzecz pomocy regionalnej – krajowe działania pomocowe. Unia Europejska musi zapewnić rzeczywiste rozróżnienie między zwalczaniem ubóstwa energetycznego – koniecznym i pilnym – a sprzecznym z wymową wspólnego rynku podejściem protekcjonistycznym przy ustalaniu stawek. EKES proponuje, by najbliższy szczyt europejski dotyczący energii w maju 2013 r. był poświęcony w pierwszej kolejności tej kwestii i położył podwaliny pod utworzenie europejskiej służby publicznej w zakresie energii.

3.7 Zdaniem EKES-u należy nadać priorytetowe znaczenie nauczaniu, informowaniu i przejrzystości w zakresie energii⁽¹⁾, dzięki czemu konsumenci będą mogli podejmować najbardziej rozsądne decyzje, zarówno z punktu widzenia ich korzyści finansowej, jak i efektywności energetycznej, i wybierać najtańszych dostawców. Unia Europejska powinna rozpocząć dużą

kampanię informacyjną, aby wyjaśnić wspólne wyzwania i dostarczyć konsumentom europejskim w łatwy do zrozumienia i konkretny sposób niezbędne informacje.

3.8 Zdaniem EKES-u zaangażowanie konsumentów to warunek konieczny powodzenia systemu inteligentnego opomiarowania, który może poprawić efektywność energetyczną. Jednak pozostaje wiele nierozwiązanych kwestii takich jak ocena, czy potencjalne korzyści przeważają nad kosztami ponoszonymi przez konsumentów oraz kwestie związane z interoperacyjnością oraz ochroną danych osobowych. Problemy te należy rozwiązać jak najszybciej w interesie wszystkich użytkowników energii.

3.9 Przyszły europejski rynek energii nie powinien kierować się jedynie logiką podaży jak dotąd, ale zachęcać również do czasowego zmniejszenia zużycia energii zarówno w przemyśle, jak i w gospodarstwach domowych, czerpiąc korzyści z nowych funkcji związanych z inteligentnymi sieciami i licznikami. EKES popiera więc utworzenie na poziomie europejskim skoordynowanych mechanizmów zdolności wytwórczych, które mogą obniżyć zapotrzebowanie szczytowe, zapewnić bezpieczeństwo funkcjonowania europejskich systemów energii elektrycznej (szczególnie w okresach nagłego wzrostu zapotrzebowania) i wpływać na zmniejszenie zużycia energii.

3.10 EKES wzywa do przeprowadzenia prawdziwej debaty europejskiej na temat zmian energetycznych, związanych z tym wyzwań, kosztów i powiązań z państwami członkowskimi. Europa nie może stanowić zbioru 27 polityk energetycznych prowadzonych w egoistyczny sposób. Unia powinna być w stanie ocenić skutki wyborów podejmowanych w jednym państwie członkowskim dla innych państw. W tej kwestii kluczowy jest wkład społeczeństwa obywatelskiego. Korzystne jest istnienie rozmaitych forów. Należy rozpocząć prawdziwą, odpowiednio do europejskiego wymiaru, dyskusję europejską na temat energii z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, szczególnie w państwach członkowskich.

Bruksela, 13 lutego 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 11–17.