

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Inwestycje publiczne w infrastrukturę energetyczną jako element rozwiązania problemów klimatycznych”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2022/C 486/10)

Sprawozdawca: **Thomas KATTNIG**Współsprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.1.2022
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2022
Sesja plenarna nr	572
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	162/7/8

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europa i świat mierzą się z dotkliwymi skutkami kryzysu klimatycznego. Choć w ostatnich latach pojawia się coraz więcej możliwości skutecznego przystosowania się do zmiany klimatu, eksperci wskazują na niewystarczającą mobilizację środków, niedostateczne zaangażowanie obywateli i obywateli oraz sektora prywatnego, a także na brak przywództwa politycznego.

1.2. Aby sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu na energię elektryczną i osiągnąć cele klimatyczne, należałoby podwoić nakłady inwestycyjne w sieć elektroenergetyczną do 55 mld EUR rocznie, a środki na budowę mocy wytwórczych czystej energii zwiększyć do 75 mld EUR rocznie⁽¹⁾. W tym kontekście ogromne znaczenie mają inwestycje publiczne w inteligentne i odnawialne systemy energetyczne oraz infrastrukturę magazynowania mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw, walkę z ubóstwem energetycznym, przystępne ceny i tworzenie miejsc pracy.

1.3. EKES popiera propozycje Komisji dotyczące przyspieszenia i usprawnienia procedur wydawania zezwoleń na energię ze źródeł odnawialnych oraz popiera wyznaczenie „obszarów docelowych” dla takich projektów. Kryje się w tym znaczny potencjał przyspieszenia transformacji energetycznej. Tym istotniejsze jest możliwie dokładne ustalenie, które uproszczenia dotyczą „obszarów docelowych” energii odnawialnej.

1.4. Europejskie prawo energetyczne nie przewiduje ochrony klimatu jako celu regulacji dotyczących sieci. W efekcie również krajowe organy regulacyjne mają trudności z tworzeniem zachęt do przebudowy, rozbudowy i modernizacji sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej, które spełniają wymogi neutralności klimatycznej.

1.5. EKES wielokrotnie podkreślał, że w kontekście przyszłego projektowania systemów i infrastruktury energetycznej potrzebne jest aktywne zaangażowanie wszystkich konsumentów – gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i społeczności energetycznych – w rozwój inteligentnych systemów energetycznych oraz ustanawianie zachęt, aby społeczeństwo obywatelskie mogło mieć swój udział w transformacji energetycznej, a tym samym także wnosić wkład w finansowanie.

⁽¹⁾ Do takiego wniosku doszło stowarzyszenie przemysłu elektroenergetycznego Eurelectric.

1.6. Niemniej unijna stopa inwestycji publicznych w czyste technologie energetyczne konieczne do obniżenia emisyjności jest najniższa spośród największych gospodarek, co zagraża konkurencyjności UE na tle globalnych partnerów. Od rozpoczęcia liberalizacji odnotowuje się spadek inwestycji przedsiębiorstw energetycznych. Spadek inwestycji jest z kolei przyczyną wąskich gardeł w dostawach i hamuje dalszy rozwój energii ze źródeł odnawialnych. W związku z tym EKES popiera propozycję Komisji, by na realizację planu REPowerEU wykorzystać plany naprawy gospodarczej, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, dodatkowe środki z Funduszu Spójności na rozwój regionalny oraz pulę przeznaczoną na politykę rolną UE.

1.7. Struktura i regulacja rynku muszą być dostosowane do nowych realiów związanych z energią odnawialną, która będzie dominować w przyszłości (mowa przede wszystkim o zdecentralizowanej produkcji i zwiększonym zużyciu na miejscu). Muszą one tworzyć niezbędne warunki dla poszczególnych podmiotów i zapewniać odpowiednią ochronę konsumentów. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, aby rozważyć możliwości optymalizacji struktury rynku energii elektrycznej, i zdecydowanie opowiada się za ocenami rynkowymi, które będą analizować zachowanie wszystkich potencjalnych podmiotów na rynku energii i jego strukturę. W każdym razie EKES podkreśla znaczenie przeprowadzenia kompleksowej oceny skutków przed przedstawieniem jakiegokolwiek wniosku.

1.8. EKES ponownie zaleca stosowanie „złotej reguły” budżetowej w odniesieniu do inwestycji publicznych, co pozwoli zagwarantować wydajność oraz chronić społeczne i ekologiczne podstawy dobrobytu przyszłych pokoleń.

1.9. Finansowanie pochodzące z różnych źródeł z udziałem inwestorów prywatnych jest możliwe tylko pod warunkiem zapewnienia przejrzystości alokacji oraz wykluczenia nieuzasadnionych dodatkowych kosztów po stronie sektora publicznego w porównaniu z finansowaniem publicznym. Musi istnieć pełna przejrzystość w odniesieniu do uzasadnionych kosztów dodatkowych. Tym istotniejsze jest, aby w takich modelach finansowania pochodzącego z różnych źródeł jasno określić prawa i obowiązki, wyjaśnić kwestie odpowiedzialności oraz przewidzieć skuteczny i szybki system rozwiązywania konfliktów w celu uniknięcia dodatkowych długoterminowych kosztów i uciążliwych problemów dotyczących odpowiedzialności.

1.10. EKES podkreśla, że „sprawiedliwa transformacja” nie sprowadza się tylko do kwestii jej finansowania. Jej celem jest również stworzenie godnej pracy, wysokiej jakości miejsc pracy oraz zabezpieczenia społecznego i utrzymanie konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, co wymaga konkretnych działań na wszystkich poziomach, zwłaszcza na szczeblu regionalnym.

1.11. EKES wyraża przekonanie, że należy zwrócić szczególną uwagę na definicję rozbudowy sieci jako nadrzędnego interesu publicznego, uwzględnienie ochrony klimatu jako celu regulacyjnego oraz w bardziej ogólnym ujęciu na lepszą synchronizację w planowaniu energii odnawialnej i sieci elektroenergetycznej. Niezbędne jest tu wprowadzenie konkretnych wymogów prawa Unii.

1.12. Wydarzenia ostatniego dziesięciolecia, wyzwania związane z rozbudową sieci, ogromny wzrost cen energii, ryzyko cyberataków i, wreszcie, wojna w Ukrainie wyraźnie pokazują, o co toczy się gra: chodzi o to, kto w przyszłości będzie sprawował kontrolę nad tak ważną infrastrukturą jak sieć energetyczna. Istnieje tu zatem przede wszystkim interes publiczny. Logicznie rzecz biorąc, wymagałoby to własności publicznej, która służy dobru wspólnemu i eliminuje istniejące nierówności.

1.13. Kwestia zalet i wad własności publicznej i prywatnej lub prywatnego finansowania infrastruktury energetycznej z punktu widzenia dobrze funkcjonującego rynku energii jest niewątpliwie ważna i Komisja powinna przeanalizować ją w planowanej ocenie możliwości optymalizacji struktury rynku energii. Wyniki takiej analizy mogą służyć jako cenne narzędzie podejmowania decyzji przez państwa członkowskie, które są odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sprawie publicznej lub prywatnej własności infrastruktury energetycznej. Zdaniem EKES-u energia elektryczna jest nie tylko kluczowym towarem strategicznym dla całej gospodarki UE, ale również dobrem publicznym. W związku z tym EKES wzywa Komisję Europejską, by szczegółowo przeanalizowała skutki i konsekwencje całego procesu prywatyzacji i liberalizacji europejskiej energetyki dla jej stabilności, niezawodności dostaw i funkcjonowania rynku energii elektrycznej, a także by przełożyła wyniki tej analizy na nowe ukształtowanie całego sektora energetycznego, z uwzględnieniem możliwości wzmocnienia roli sektorów państwowego i publicznego.

2. Wprowadzenie

2.1. Z najnowszych sprawozdań Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) jasno wynika, że skutki kryzysu klimatycznego już dziś odczuwają nie tylko miliardy ludzi na całym świecie, lecz i ekosystemy. Dzieje się tak, pomimo że średni wzrost temperatury nie osiągnął jeszcze wyznaczonego w porozumieniu paryskim pułapu 1,5 stopnia. Szczególnie palącym problemem jest fakt, że systemy i grupy, które najbardziej ucierpią z powodu upałów, suszy, powodzi, chorób, niedoborów wody i żywności, często mają najmniej środków, by sobie z nimi radzić.

2.2. W ostatnich latach pojawia się też coraz więcej możliwości skutecznego przystosowania się do zmiany klimatu. Działania wdrażane i planowane w wielu częściach Europy nie są jednak zadowalające. Ekspertki wskazują na niewystarczającą mobilizację środków finansowych, niedostateczne zaangażowanie obywateli i obywaterek oraz sektora prywatnego, a także na brak przywództwa politycznego.

2.3. W Europie w szybkim tempie wydatkowane są wielkie ilości pieniędzy na cele militarne w związku z wojną na Ukrainie, co rodzi obawy o zamrożenie lub opóźnienia wypłat środków na ochronę klimatu. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedziane przez Komisję w planie REPowerEU⁽²⁾ działania i instrumenty zmierzające do zmniejszenia zależności UE od paliw kopalnych, w szczególności pochodzących z Rosji, poprzez przedsięwzięcie środków na rzecz oszczędności energii, przyspieszenie przejścia na energię ze źródeł odnawialnych oraz dywersyfikacji dostawców, a także połączenie sił w celu stworzenia odporniejszego systemu energetycznego i rzeczywistej unii energetycznej.

2.4. Aby osiągnąć cele klimatyczne, należy ponad dwukrotnie zwiększyć zdolności wytwarzania energii odnawialnej. Już dziś koszty ekologicznej energii elektrycznej, której produkcję trzeba ograniczyć, gdyż nie można jej wykorzystać ani przetransportować, wynoszą w dużych krajach takich jak Niemcy kilkaset milionów euro rocznie. Ta strata ekonomiczna zwiększy się wielokrotnie, jeśli sieci energetyczne i zdolność magazynowania nie zostaną szybko rozbudowane, a możliwości lokalnego wykorzystania energii elektrycznej nie zostaną ulepszone. Istotne jest, by przy planowaniu i regulacji sieci rozwój sieci energetycznych dostosować do celu polegającego na osiągnięciu neutralności klimatycznej. Decydującą rolę w tym względzie odgrywają sieci dystrybucyjne, gdyż większość instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych jest do nich podłączona.

2.5. Aby spełnić te wymagania, należałoby podwoić nakłady inwestycyjne w sieć elektroenergetyczną do 55 mld EUR rocznie, a środki na budowę mocy wytwórczych czystej energii zwiększyć do 75 mld EUR rocznie⁽³⁾. W tym kontekście EKES podkreśla wartość dodaną propozycji Komisji dotyczących szybkich procedur zatwierdzania projektów w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych oraz ustanowienia „obszarów docelowych” dla takich projektów. Popiera przyspieszenie i usprawnienie procedur udzielania zezwoleń na energię odnawialną. Należy zwrócić szczególną uwagę na sieci dystrybucyjne, ponieważ tam zwykle trafia energia ze źródeł odnawialnych.

2.6. W tym kontekście ogromne znaczenie mają inwestycje publiczne w inteligentne systemy oparte na energii odnawialnej mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw, walkę z ubóstwem energetycznym, przystępne ceny i tworzenie miejsc pracy. Nie ulega wątpliwości, że ekologiczna transformacja zgodna z Europejskim Zielonym Ładem będzie miała ogromny wpływ na zatrudnienie w wysokoemisyjnych sektorach energetycznych. Jednocześnie powstaje wiele nowych możliwości zatrudnienia dzięki przemyślanemu zwiększeniu inwestycji publicznych w systemy energetyczne neutralne dla klimatu. Wymaga to odpowiedniej swobody budżetowej dzięki przekształceniu ram fiskalnych w taki sposób, jak EKES proponuje w swojej opinii z inicjatywy własnej z października 2021 r. „Przekształcenie unijnych ram fiskalnych na rzecz trwałej odbudowy i sprawiedliwej transformacji”.

2.7. Europejskie prawo energetyczne nie przewiduje ochrony klimatu jako celu regulacji dotyczących sieci. W efekcie również krajowe organy regulacyjne mają trudności z tworzeniem zachęt do przebudowy, rozbudowy i modernizacji sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej, które spełniają wymogi neutralności klimatycznej.

⁽²⁾ REPowerEU Plan COM(2022) 230 final.

⁽³⁾ Do takiego wniosku doszło stowarzyszenie przemysłu elektroenergetycznego Eurelectric.

2.8. EKES wielokrotnie podkreślał, że w kontekście przyszłego projektowania systemów energetycznych i infrastruktury energetycznej potrzebne jest aktywne zaangażowanie wszystkich konsumentów – gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i społeczności energetycznych – w rozwój inteligentnych systemów energetycznych. Niestety w tym względzie słychać jedynie obietnice i brakuje znaczących inicjatyw. EKES apeluje o zachęty do aktywizacji prosumentów, społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej lub obywatelskich społeczności energetycznych, tak aby społeczeństwo obywatelskie mogło uczestniczyć w transformacji energetycznej, a konsumenci mieli możliwość aktywnego udziału w rynku. Może to również złagodzić problem stale rosnących kosztów wynikających z ograniczenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych z powodu przeciążenia sieci.

2.9. EKES popiera lepsze dostosowanie przepisów unijnych dotyczących transeuropejskiej sieci energetycznej (TEN-E) do celów Zielonego Ładu, które obejmują w szczególności obniżenie emisyjności systemu energetycznego, transformację w kierunku neutralności klimatycznej, upowszechnianie energii ze źródeł odnawialnych, zwiększenie efektywności energetycznej i zmniejszanie ryzyka ubóstwa energetycznego. Ponieważ sieci energetyczne odgrywają istotną rolę w osiągnięciu równowagi, odporności i rozwoju systemu energetycznego, EKES apeluje, aby w rozporządzeniu wyrażono bardziej zdecydowane stanowisko w ramach dynamiki integracji systemu energetycznego na rzecz promowania wszelkich form energii o obniżonej emisyjności w taki sposób, aby jakakolwiek forma dezintegracji stała się niemożliwa. W tym kontekście należy z zadowoleniem przyjąć inicjatywę podjętą przez Radę i Parlament Europejski, aby za leżące w „nadrzędnym interesie publicznym” uznać nie tylko energię ze źródeł odnawialnych, ale również sieci dystrybucyjne.

2.10. Obecne podwyżki cen stanowią obciążenie dla obywateli, obywateli i przedsiębiorstw europejskich. EKES z żalem zauważa, że jego apel⁽⁴⁾ o zmniejszenie strategicznej zależności od niewiarygodnych stron trzecich nie przełożył się na działania przywódców politycznych, a wręcz przeciwnie – zależność ta się zwiększyła. Rosja jest największym eksporterem ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla do UE, a wiele elektrowni jądrowych jest uzależnionych od rosyjskich prętów paliwowych i technologii. Obecny kryzys cen energii uderzyłby w europejskich obywateli i przedsiębiorstwa znacznie słabiej, gdyby Europa zgodnie z zapowiedziami już wcześniej ograniczyła import paliw kopalnych. EKES z zadowoleniem przyjmuje zatem wysiłki na rzecz szybkiego zmniejszenia tej zależności, zwłaszcza od Rosji, które podjęto w planie REPowerEU. Popiera starania instytucji i państw członkowskich UE na rzecz skutecznego rozwiązania problemu cen zgodnie z komunikatem z października 2021 r., komunikatem w sprawie rynku energii elektrycznej (COM(2022) 236 final) oraz narzędziami oferowanymi w tymczasowych ramach pomocy państwa.

2.11. W obecnym kontekście EKES po raz kolejny zwraca uwagę, że nie jest to przede wszystkim kwestia dywersyfikacji zależności, lecz raczej „strategicznej niezależności i autonomii energetycznej”. Energia odnawialna i wodór będą siłą napędową procesu dekarbonizacji, a ich produkcja powinna być w jak największym stopniu zlokalizowana w UE.

2.12. W niektórych regionach rozwiązaniem krótko- i średnioterminowym może być, oprócz znaczących środków na rzecz oszczędności energii, zastąpienie rosyjskiego gazu ziemnego – LNG. W perspektywie długoterminowej wariantem zgodnym z ochroną klimatu jest zielony wodór, jeżeli jest dostępny w wystarczających ilościach i po rozsądnej cenie. Z rosyjskiej katastrofy należy wyciągać właściwe wnioski, dopóki Europa nie będzie w całości pokryć zapotrzebowania na gaz z własnej produkcji – co dotyczy rzecz jasna LNG, przy czym nadal istnieje możliwość uniezależnienia się od importu w przypadku wodoru. EKES ostrzega, że Europa, korzystając z zasobów zastępujących rosyjski gaz, musi zachować szczególną ostrożność ze względu na ich wpływ na środowisko oraz na ponowne uzależnienie się od państw trzecich, które nie podzielają europejskich wartości, takich jak stabilna demokracja, poszanowanie praw człowieka i praworządność.

2.13. Niemniej unijna stopa inwestycji publicznych w czyste technologie energetyczne konieczne do obniżenia emisyjności jest najniższa spośród największych gospodarek, co zagraża konkurencyjności UE na tle globalnych partnerów. Ponadto Europejski Trybunał Obrachunkowy ostrzega, że w ramach strategii Repower EU nie można uruchomić wystarczających środków finansowych. W związku z tym EKES popiera propozycję Komisji, by na realizację planu REPowerEU wykorzystać plany naprawy gospodarczej, Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, dodatkowe środki z Funduszu Spójności na rozwój regionalny oraz pulę przeznaczoną na politykę rolną UE.

(⁴) Opinia EKES-u w sprawie cen energii (Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 80).

2.14. Skutki wojny w Ukrainie są postrzegane w niektórych państwach członkowskich UE i na szczeblu UE jako ostateczny impuls do zwiększenia niezależności energetycznej i neutralności klimatycznej. EKES przyjmuje to rozwiązanie z zadowoleniem. Obraz sytuacji jest jednak niejednoznaczny: rozważa się szersze wykorzystanie gazu płynnego (LPG) i powrót do energetyki węglowej, co może oznaczać krok wstecz w transformacji energetycznej. EKES krytycznie odnosi się do tej kwestii, lecz zdaje sobie sprawę, że w perspektywie krótkoterminowej różnorodne możliwości wytwarzania energii – jako środek awaryjny – przyczyniają się do bezpieczeństwa dostaw energii. Ważne jest zatem, by oprócz energii wiatrowej i słonecznej wykorzystywać szeroką gamę niskoemisyjnych źródeł energii, które pasują pod względem ekonomicznym i ekologicznym do systemu energetycznego. Wzywa przy tym do dołożenia starań na rzecz ekologicznej transformacji systemu energetycznego.

2.15. Europejska Federacja Związków Zawodowych Służb Publicznych (EPSU) opublikowała raport⁽⁵⁾, w którym potwierdza, że liberalizacja systemu energetycznego przyniosła niewiele odpowiedzi na trwający kryzys klimatyczny. Powszechne stosowanie realnych alternatyw wobec źródeł energii powodujących emisję dwutlenku węgla było w dużej mierze możliwe dzięki znacznym dotacjom publicznym, a nie wolnej konkurencji na rynku. W raporcie wskazano, że bez zmiany obecnego modelu europejskiego systemu energetycznego nie uda się dotrzymać zobowiązań podjętych w porozumieniu paryskim.

3. Uwagi ogólne

3.1. Aby osiągnąć cel neutralności klimatycznej do 2050 r. i zabezpieczyć dostawy energii, ze względu na szybko postępującą zmianę klimatu i obecny kryzys energetyczny potrzebne są pilne inwestycje w infrastrukturę. Jednocześnie wzrost cen energii obnażył słabości rynku energii. Należy zadać fundamentalne pytania dotyczące przyszłości energetycznej, która zapewni przyjazną dla środowiska, przystępną cenowo i niezawodną dostawę energii oraz prawo do energii. EKES wyraźnie wskazuje na pilną potrzebę inwestycji publicznych, aby osiągnąć cel polegający na uniezależnieniu się energetycznym od importu gazu z Rosji, i popiera środki zaproponowane w tym zakresie przez Komisję w planie REPowerEU.

3.2. Należy przy tym wziąć pod uwagę strukturę rynku, jego regulację, stworzenie niezbędnych warunków dla poszczególnych podmiotów oraz wzmocnienie odpowiedniej ochrony konsumentów. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, aby rozważyć możliwości optymalizacji struktury rynku energii elektrycznej, i odnotowuje podjętą przez Komisję analizę rynków energii elektrycznej i gazu, zaproponowane środki zmierzające do obniżenia wysokich cen energii, propozycje poprawy sieci energetycznych i zdolności magazynowania, a także ponowne obietnice ułatwienia małym podmiotom (prosumentom) dostępu do rynku oraz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii.

3.3. Struktura i regulacja rynku muszą być dostosowane do nowych realiów związanych z energią odnawialną, która będzie dominować w przyszłości (mowa przede wszystkim o zdecentralizowanej produkcji i zwiększonym zużyciu na miejscu). W tym celu należy jednak jeszcze stworzyć niezbędne warunki dla poszczególnych podmiotów i zapewnić odpowiednią ochronę konsumentów. Konieczne są oceny rynku, w których przeanalizowano by zachowanie wszystkich potencjalnych podmiotów na rynku energii oraz jego strukturę. W każdym razie EKES podkreśla znaczenie przeprowadzenia kompleksowej oceny skutków przed przedstawieniem jakiegokolwiek wniosku. Zwraca uwagę na pilną potrzebę przeciwdziałania wysokim cenom energii elektrycznej, w tym łączeniu cen energii elektrycznej i gazu, co ma negatywny wpływ na gospodarki państw członkowskich.

3.4. Od dawna spychano na dalszy plan pytanie o to, w jakim stopniu i w jakim modelu rynku można osiągnąć bezpieczeństwo dostaw środkami rynkowymi. Wysoki stopień bezpieczeństwa dostaw może zasadniczo zapewnić system energetyczny oparty na energii odnawialnej (w dużej mierze produkowanej w kraju). Jednak nie stanie się to samoistnie –

⁽⁵⁾ *A Decarbonised, Affordable and Democratic Energy System for Europe* [Zdekarbonizowany, przystępny cenowo i demokratyczny system energetyczny dla Europy]. https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Going%20Public_EPSU-PSIRU%20Report%202019%20-%20EN.pdf.

podstawą jest odpowiednie otoczenie regulacyjne. Szczególnie istotne są inteligentne sieci wysyłające jasne sygnały do wielu milionów producentów i konsumentów, którzy dzięki temu mogą zachowywać się w sposób „przyjazny dla systemu” i w efekcie zwiększać bezpieczeństwo dostaw.

3.5. W przeszłości wielokrotnie okazywało się, że największą przeszkodą dla sektora publicznego w zakresie finansowania projektów infrastrukturalnych jest ścisła dyscyplina budżetowa. Trzeba zatem dążyć do wyłączenia projektów związanych z Europejskim Zielonym Ładem, niezależnością energetyczną i sektorem cyfrowym z wszelkich przepisów, które hamują takie inwestycje publiczne. W związku z tym EKES zaleca stosowanie „złotej reguły” budżetowej w odniesieniu do inwestycji publicznych, zgodnie ze swą opinią w sprawie przekształcenia unijnych ram fiskalnych⁽⁶⁾, w celu zagwarantowania wydajności oraz społecznej i ekologicznej bazy dobrobytu przyszłych pokoleń.

3.6. Finansowanie pochodzące z różnych źródeł z udziałem inwestorów prywatnych jest możliwe tylko pod warunkiem zapewnienia przejrzystości alokacji oraz wykluczenia nieuzasadnionych dodatkowych kosztów po stronie sektora publicznego w porównaniu z finansowaniem publicznym. Musi istnieć pełna przejrzystość w odniesieniu do uzasadnionych kosztów dodatkowych. W raporcie Europejskiego Banku Inwestycyjnego wykazano na przykład, że drogowe kontrakty PPP w Europie były średnio o 24% droższe niż porównywalne projekty bazujące na tradycyjnym finansowaniu⁽⁷⁾. Tym istotniejsze jest, aby w takich modelach finansowania pochodzącego z różnych źródeł jasno określić prawa i obowiązki, wyjaśnić kwestie odpowiedzialności oraz przewidzieć skuteczny i szybki system rozwiązywania konfliktów w celu uniknięcia dodatkowych długoterminowych kosztów i uciążliwych problemów dotyczących odpowiedzialności.

3.7. Komisja słusznie zwraca uwagę, że inwestycje publiczne mogą i muszą uruchomić środki prywatne. REPowerEU nie obejmuje jednak refinansowania odpowiednich funduszy publicznych. Zniesienie dopłat do zasobów kopalnych byłoby jednym ze sposobów organizacji tego procesu; innym byłoby opodatkowanie nieoczekiwanych zysków, które mają swoje źródło w poważnym kryzysie naftowym i gazowym i wyrażają się w ogromnych dodatkowych zyskach, zwłaszcza dla dużych przedsiębiorstw naftowych. EKES wyraża zaniepokojenie, że połączenie zjawiska niezwykle wysokich zysków przedsiębiorstw energetycznych z pogłębiającym się ubóstwem energetycznym spowodowanym gwałtownym wzrostem cen energii jest niebezpieczne ze społecznego punktu widzenia. EKES proponuje, by zyski te były odbierane za pomocą podatków i przekazywane jako rekompensata finansowa odbiorcom energii, np. gospodarstwom domowym znajdującym się w gorszej sytuacji finansowej lub przedsiębiorstwom o dużym zapotrzebowaniu na energię, oraz by były wykorzystywane na rozwój produkcji energii odnawialnej i niezbędnej infrastruktury sieciowej, zwłaszcza ze względu na to, że w niektórych państwach członkowskich już się o tym dyskutuje lub wdraża takie rozwiązania. Komitet uważa, że aby nie zniechęcać przedsiębiorstw energetycznych do inwestowania w rozwiązania niskoemisyjne, opodatkowanie takie należy wprowadzić w bardzo przemyślany sposób. Komitet wzywa Komisję do niezwłocznego zaproponowania odpowiednich środków.

3.8. Podstawowym założeniem jest to, aby infrastruktura była sprawna, natomiast przesył energii elektrycznej z punktu A do punktu B, a tym samym generowanie stałych zysków, nie jest jej celem samym w sobie. Wydarzenia ostatniego dziesięciolecia, wyzwania związane z rozbudową sieci, ogromny wzrost cen energii, ryzyko cyberataków i, wreszcie, wojna w Ukrainie wyraźnie pokazują, o co toczy się gra: chodzi o to, kto w przyszłości będzie sprawował kontrolę nad tak ważną infrastrukturą jak sieć energetyczna. Istnieje tu zatem przede wszystkim interes publiczny. Logicznie rzecz biorąc, wymagałoby to własności publicznej, która służy dobru wspólnemu i eliminuje istniejące nierówności.

3.9. EKES podkreśla, że „sprawiedliwa transformacja” nie sprowadza się tylko do kwestii jej finansowania. Jej celem jest również stworzenie godnej pracy, wysokiej jakości miejsc pracy oraz zabezpieczenia społecznego i utrzymanie konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, co wymaga konkretnych działań na wszystkich poziomach, zwłaszcza na szczeblu regionalnym. Pozostałe kluczowe czynniki „sprawiedliwej transformacji” to aktywna i organizująca rola sektora publicznego oraz zapewnienie demokratycznego uczestnictwa partnerów społecznych na wszystkich poziomach.

⁽⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przekształcenie unijnych ram fiskalnych na rzecz trwałej odbudowy i sprawiedliwej transformacji” (Dz.U. C 105 z 4.3.2022, s. 11).

⁽⁷⁾ EBI 2006. *Ex ante construction costs in the European road sector: a comparison of public-private partnerships and traditional public procurement* [Koszty budowy ex ante w europejskim sektorze drogowym: porównanie partnerstw publiczno-prywatnych z tradycyjnymi zamówieniami publicznymi], sprawozdanie ekonomiczno-finansowe 2006/01, Blanc-Brude, F., Goldsmith, H., Väilä, T., https://www.eib.org/attachments/efs/efr_2006_v01_en.pdf.

3.10. Sieć energetyczna należy do infrastruktury krytycznej. Awaria lub uszkodzenie tej infrastruktury może spowodować katastrofalne wąskie gardła w dostawach i zagrażać bezpieczeństwu publicznemu. Z powodu fali liberalizacji i prywatyzacji w ostatnich dziesięcioleciach coraz większa część europejskiej infrastruktury krytycznej, takiej jak choćby transport i ruch drogowy, usługi opieki zdrowotnej, finanse i bezpieczeństwo, znajduje się w rękach podmiotów prywatnych. Jest to o tyle problematyczne, że te sektory są ze sobą powiązane, a podatność jednego sektora ogranicza lub uniemożliwia sprawne działanie innych elementów infrastruktury krytycznej (efekt kaskadowy). Te wzajemne zależności są z jednej strony trudne do oszacowania, z drugiej zaś strony zapewnienie ich sprawnego funkcjonowania leży w publicznym interesie. W przypadku zakłóceń na rynku lub klęski szczególne znaczenie ma zapewnienie dostępu publicznym organom koordynującym, które dysponują uprawnieniami, by zagwarantować odporność w sposób skoordynowany przestrzennie. Wspomniane ryzyko jest szczególnie wysokie w przypadku energii elektrycznej, bez której funkcjonowanie dojrzałej cywilizacji XXI w. jest praktycznie nie do pomyślenia, a rozległe przerwy w dostawach energii elektrycznej (blackouty) doprowadziłyby do upadku społeczeństwa jako całości.

3.11. Inteligentne połączenie nowych technologii, skutecznych renowacji i promowania nowych modeli uczestnictwa obywatelskiego jest szczególnie istotne z punktu widzenia transformacji energetycznej i wzrostu efektywności energetycznej w sektorze mieszkalnictwa, biorąc pod uwagę, że budynki w Europie generują łącznie 40 % zużycia energii. Dyrektywa w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej wspiera udział konsumentów w produkcji odnawialnej energii elektrycznej i stanowi istotną podstawę do akceptacji zdecentralizowanej produkcji energii. W tym kontekście ważne jest ujednoczenie całego obszaru europejskiego, aby jak najwięcej gospodarstw domowych w Europie mogło uczestniczyć w transformacji energetycznej. Takie koncepcje jak „dzielenie się energią” i ogólnie energetyka obywatelska otwierają znaczące perspektywy wykorzystania sieci energetycznych do zaopatrzenia na małą skalę odciążającego sieć i dostosowanego do zapotrzebowania.

3.12. EKES potwierdza swoje stanowisko, że celem jest maksymalne ograniczenie emisji przy możliwie najniższych kosztach społeczno-gospodarczych. EKES zaleca połączenie, w miarę potrzeby, instrumentów zgodnych z dobrze uregulowanymi środkami rynkowymi i regulacyjnymi, w tym instrumentów finansowych opartych na wsparciu z wieloletnich ram finansowych i NextGenerationEU, aby przyczynić się do efektywniejszego otoczenia energetycznego. Należy jednak zaznaczyć, że – w razie uzasadnionych, popartych dokładną analizą przesłanek wskazujących na istniejące niedoskonałości rynku lub zagrożenie nimi – sektor publiczny musi zarządzić tej sytuacji, na przykład poprzez inwestycje lub interwencje rynkowe.

4. Uwagi szczególne

4.1. Inwestycje w infrastrukturę energetyczną polegają na szybkim, skutecznym i racjonalnym pod względem kosztów zwiększaniu bezpieczeństwa dostaw i na rozwoju energii ze źródeł odnawialnych w interesie konsumentów i gospodarki. W tym kontekście nasuwa się bardzo istotne pytanie: kto w przyszłości będzie sprawował kontrolę nad tak centralną infrastrukturą, jak sieć energetyczna i infrastruktura magazynowania energii. Od rozpoczęcia liberalizacji odnotowuje się spadek inwestycji przedsiębiorstw energetycznych. Spadek inwestycji – w sieć i wytwarzanie – spowodował wąskie gardła w dostawach i hamuje dalszy rozwój energii ze źródeł odnawialnych.

4.2. Z biznesowego punktu widzenia rodzi się pytanie, czy sieć energetyczna, która jest kuszącą, ponieważ pewną inwestycją dla inwestorów, nie powinna być atrakcyjna również dla państwa. Coroczne dywidendy wypłacane przez przedsiębiorstwa prywatne mogłyby być ponownie inwestowane w sektor publiczny w interesie dobra wspólnego i odciążąłyby budżety publiczne. Choćby dlatego, że w przeszłości okazywało się już przy okazji niektórych częściowych prywatyzacji, że własność publiczna byłaby rozsądniejszą decyzją z samych względów finansowych. Szereg państw członkowskich korzysta już ze struktur publicznych lub częściowo publicznych. Istnieje też tendencja do ponownej komunalizacji. Kwestia zalet i wad własności publicznej i prywatnej lub prywatnego finansowania infrastruktury energetycznej z punktu widzenia dobrze funkcjonującego rynku energii jest niewątpliwie ważna i Komisja powinna przeanalizować ją w planowanej ocenie możliwości optymalizacji struktury rynku energii. Wyniki takiej analizy mogą służyć jako cenne narzędzie podejmowania decyzji przez państwa członkowskie, które są odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sprawie publicznej lub prywatnej własności infrastruktury energetycznej.

4.3. W związku z tym coraz większego znaczenia nabiera lokalne i regionalne zaopatrzenie w energię i ponowna komunalizacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej, zwłaszcza w połączeniu ze strategiami decentralizacji. W tym kontekście kluczową rolę odgrywają inwestycje publiczne na rzecz zdecentralizowanego wytwarzania energii na szczeblu gminnym. Należy rozważyć inne możliwości finansowania takie jak bezpośrednie przekazywanie środków za pośrednictwem funduszy. Do wytwarzania niedrogiej energii elektrycznej dla całych dzielnic można wykorzystywać dachy budynków użyteczności publicznej.

4.4. W niektórych państwach członkowskich wprowadzono zachęty finansowe, które służą upowszechnieniu fotowoltaiki. W piśmie skierowanym do Komisji Europejskiej Austria, Belgia, Hiszpania, Litwa i Luksemburg domagają się montażu dachowych systemów fotowoltaicznych na budynkach administracyjnych, supermarketach, płaskich dachach i obiektach przemysłowych, po spełnieniu określonych warunków. Montaż dachowych systemów fotowoltaicznych powinien też stać się normą w nowych i remontowanych budynkach mieszkalnych. Te państwa wzywają Komisję do zapewnienia większych środków z budżetu UE na ich upowszechnienie. EKES odnosi się pozytywnie do tego pomysłu i apeluje do Komisji o przeanalizowanie, które inwestycje, przepisy i środki wspomagające takie jak badania i rozwój są niezbędne do pobudzenia rozwoju i produkcji fotowoltaiki w UE.

4.5. Energia jako dobro społeczne: w tym kontekście EKES zwraca uwagę na realizację wspólnych unijnych wartości w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu w art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), określonych w załączonym do Traktatu UE i TFUE Protokole nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym. Mogłoby to zapewnić większą wydajność i przystępność cenową oraz zapobiec niedoskonałościom rynku.

4.6. Obecny kryzys energetyczny unaocznia szczególnie znaczenie energii jako dobra o znaczeniu społecznym. Oprócz utrzymania wysokiej jakości miejsc pracy i zatrudnienia oczywiste staje się też powiązanie aspektów społecznych i środowiskowych. Własność publiczna może zapewnić demokratyczną kontrolę, inwestycje publiczne, bezpieczeństwo dostaw i sprawiedliwy podział kosztów transformacji gospodarki energetycznej w kierunku energii ze źródeł odnawialnych.

4.7. Aby uniknąć błędnych i niewłaściwych inwestycji, należy usunąć istniejące niejasności i sprzeczności w zakresie istotnych struktur nowego systemu energetycznego, architektury rynku, ról podmiotów rynkowych oraz zasad funkcjonowania rynku, a przede wszystkim niezwłocznie rozwiązać problem skutków społecznych dla pracowników i konsumentów. Główną rolę będzie tu odgrywać sprawiedliwy podział obciążeń inwestycyjnych – to samo dotyczy sprawiedliwego podziału ewentualnych zysków. Aby zapewnić optymalne funkcjonowanie rynku energii w dłuższej perspektywie, trzeba zająć się jedną z istotnych kwestii dotyczącą sposobu, w jaki można zaspokoić potrzeby inwestycyjne i zapewnić rentowność. EKES przyjmuje do wiadomości wnioski z badania ACER oraz z komunikatu w sprawie rynków energii elektrycznej i gazu i popiera zamiar Komisji, by dokonać oceny rynku energii elektrycznej.

4.8. Istotnym aspektem transformacji energetycznej będzie koordynacja i organizacja działań pomiędzy importerami, regionalnymi operatorami sieci, obywatelskimi przedsiębiorstwami energetycznymi, prosumentami i społecznościami energetycznymi korzystającymi z energii elektrycznej na miejscu, a także przedsiębiorstwami magazynującymi i dostawcami.

Bruksela dnia 22 września 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

Punkt 2.9**Zmienić:**

Opinia sekcji	Poprawka
<p>EKES popiera lepsze dostosowanie przepisów unijnych dotyczących transeuropejskiej sieci energetycznej (TEN-E) do celów Zielonego Ładu, które obejmują w szczególności obniżenie emisyjności systemu energetycznego, transformację w kierunku neutralności klimatycznej, upowszechnianie energii ze źródeł odnawialnych, zwiększenie efektywności energetycznej i zmniejszanie ryzyka ubóstwa energetycznego. Ponieważ sieci energetyczne odgrywają istotną rolę w osiągnięciu równowagi, odporności i rozwoju systemu energetycznego, EKES apeluje, aby w rozporządzeniu wyrażono bardziej zdecydowane stanowisko w ramach dynamiki integracji systemu energetycznego na rzecz promowania wszelkich form energii o obniżonej emisyjności w taki sposób, aby jakakolwiek forma dezintegracji stała się niemożliwa. W tym kontekście należy z zadowoleniem przyjąć inicjatywę podjętą przez Radę i Parlament Europejski, aby za leżące w „nadrzędnym interesie publicznym” uznać nie tylko energię ze źródeł odnawialnych, ale również sieci dystrybucyjne.</p>	<p>EKES popiera lepsze dostosowanie przepisów unijnych dotyczących transeuropejskiej sieci energetycznej (TEN-E) do celów Zielonego Ładu, które obejmują w szczególności obniżenie emisyjności systemu energetycznego, transformację w kierunku neutralności klimatycznej, upowszechnianie energii ze źródeł odnawialnych, zwiększenie efektywności energetycznej i zmniejszanie ryzyka ubóstwa energetycznego. Ponieważ sieci energetyczne odgrywają istotną rolę w osiągnięciu równowagi, odporności i rozwoju systemu energetycznego, EKES apeluje, aby w rozporządzeniu wyrażono bardziej zdecydowane stanowisko w ramach dynamiki integracji systemu energetycznego na rzecz promowania wszelkich form energii o obniżonej emisyjności, w tym energii jądrowej, w taki sposób, aby jakakolwiek forma dezintegracji stała się niemożliwa. W tym kontekście należy z zadowoleniem przyjąć inicjatywę podjętą przez Radę i Parlament Europejski, aby za leżące w „nadrzędnym interesie publicznym” uznać nie tylko energię ze źródeł odnawialnych, ale również sieci dystrybucyjne.</p>

Uzasadnienie

Wśród technologii niskoemisyjnych wytwarzanie energii jądrowej odgrywa i nadal będzie odgrywać ważną rolę, co podkreśliła przewodnicząca KE Ursula von der Leyen w niedawnych przemówieniach.

Wynik głosowania

Za: 44
 Przeciw: 109
 Wstrzymało się: 14