

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ceny i koszty energii w Europie”

COM(2014) 21 final

(2014/C 424/10)

Sprawozdawca: **Richard ADAMS**

Dnia 15 stycznia 2014 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 „Ceny i koszty energii w Europie”

COM(2014) 21 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 maja 2014 r.

Na 499. sesji plenarnej w dniach 4–5 czerwca 2014 r. (posiedzenie z 4 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 140 do 10 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Ceny energii osiągnęły ogólnie rzecz biorąc rekordowo wysoki poziom i prawdopodobnie dalej będą rosły. Ma to dotkliwy wpływ na budżety wielu gospodarstw domowych w całej UE, a często także na budżety odbiorców przemysłowych. W komunikacie podkreślono potrzebę większej świadomości w społeczeństwie obywatelskim na temat tego, w jaki sposób struktura cen energii może pogodzić cele dotyczące przeciwdziałania zmianie klimatu z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Bez tej świadomości nie ma co liczyć ani na wolę polityczną, ani na akceptację ze strony konsumentów.

1.2. Ceny energii mogą stanowić dla przemysłu istotny czynnik konkurencyjności, lecz analiza gospodarcza konkurencyjności przemysłu nie powinna ograniczać się jedynie do tego aspektu. Należy również uwzględnić inne elementy, jak energochłonność, udział kosztów energii w całkowitych kosztach produkcji oraz marże zysku. Zasadnicze znaczenie ma konsekwentne w skali świata ograniczanie zmiany klimatu. Wiodąca rola Europy może powodować ryzyko utraty konkurencyjności, relokacji przemysłu i ucieczki emisji.

1.3. Efektywność energetyczna, energia ze źródeł odnawialnych oraz inne lokalne źródła energii mogą poprawić bezpieczeństwo dostaw, lecz w każdym przypadku wiążą się z nimi czynniki kosztów, ryzyka, wpływu na środowisko i społecznej akceptacji. Ponieważ podejście i postawy różnią się w poszczególnych państwach, niezbędna jest przejrzysta analiza kosztów, zmiana i lepsza koordynacja instrumentów wsparcia (takich jak taryfy gwarantowane i regulacje ich dotyczące) w celu określenia możliwego do zaakceptowania koszyka energetycznego w każdym państwie członkowskim. Równie ważna jest współpraca z państwami sąsiadującymi.

1.4. Trzeba zadbać o to, by przemysł także w przyszłości był w stanie, jak kiedyś, dostosować się do zmian, a także wspierać w szczególności zdolność sektora energii do przeprowadzenia niezbędnych inwestycji w systemie energetycznym. Będzie to wymagać zdecydowanego zaangażowania rządów, które musi być zgodne z europejskim wewnętrznym rynkiem energii.

1.5. Należy ukończyć budowanie tego rynku, lecz jego pełen potencjał musi być wspierany odpowiednimi instrumentami rynkowymi, faktyczną koordynacją krajowej polityki energetycznej na poziomie UE oraz działaniami zmierzającymi w wyraźnie określonym wspólnym kierunku. Koniecznym warunkiem wstępnym jest ponowne położenie nacisku na przejrzyste i dokładne dane. Trzeba uwzględnić szczególną sytuację różnych państw członkowskich, np. kwestię istniejących „wysp energetycznych”, zaś przy kontroli cen należy wziąć pod uwagę fakt, że bez rozwiniętej infrastruktury, która wymaga znacznych inwestycji, nie da się urzeczywistnić wspólnego rynku wewnętrznego energii, a państwa nie będą mogły wykorzystywać jego atutów.

1.6. Optymalizacja kosztów dzięki ściślejszej koordynacji i większej solidarności w UE jest kluczowa zwłaszcza z uwagi na fakt, iż kontrola polityki energetycznej pozostaje w bezpośredniej gestii państw członkowskich. Koordynacja była dość słaba w przeszłości, potrzeba więc nowego podejścia. Niezbędna jest też solidarność między państwami członkowskimi w obliczu rosnącej niepewności dostaw; należy ponadto położyć większy nacisk na dalsze wspólne badania i rozwój w celu rozwiązywania ewidentnych problemów związanych z wytwarzaniem energii i łańcuchem dostaw.

1.7. Zwiększanie płynności centrów obrotu gazem (tzw. hubów) przez grupy państw członkowskich może zoptymalizować i ograniczyć koszty, przyczyniając się do rozdzielenia cen ropy naftowej i gazu i zwiększenia elastyczności producentów.

1.8. W celu zwiększenia koordynacji EKES wzywa do podjęcia działań i zapewnienia bezpośredniego wsparcia na rzecz szeroko zakrojonego programu obejmującego dialog na temat energii na poziomie europejskim. Należy uwzględnić tu konsumentów energii, zarówno gospodarstwa, jak i przemysł, a także handlowe i instytucjonalne podmioty łańcucha energetycznego, wraz z władzami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi.

1.9. Ten europejski dialog na temat energii – integrujący, reprezentatywny, niezależny i przejrzysty – powinien również stanowić podstawę nowego procesu zarządzania zaproponowanego przez Komisję na potrzeby realizacji celów z zakresu energii i klimatu określonych w pakiecie ramowym na 2030 rok.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. W ostatnich latach ceny energii, zwłaszcza energii elektrycznej, dla większości odbiorców indywidualnych i przemysłowych w UE rosły w tempie wyższym od inflacji. Wpływ tego wzrostu na budżet odczuły gospodarstwa domowe w całej Europie, a w niektórych państwach członkowskich znacznie zwiększyło się ubóstwo energetyczne. Niekorzystnie wpłynęło to także na konkurencyjność niektórych gałęzi przemysłu, zwłaszcza energochłonnych sektorów. W przeszłości przemysł często reagował na wysokie ceny poprawą efektywności energetycznej i specjalizacją w produkcji o wysokiej wartości dodanej, niemniej można zasadnie argumentować, że pole manewru w tej dziedzinie kurczy się. Sytuację dodatkowo utrudniło jeszcze pogorszenie koniunktury gospodarczej. Mimo zwiększania efektywności energetycznej i zmniejszania zużycia energii ceny dla większości odbiorców nadal rosną.

2.2. W pakiecie przedstawionym przez Komisję w styczniu 2014 r. zawarto dwa ważne sprawozdania bezpośrednio nawiązujące do cen i kosztów. Jedno z nich to dokument roboczy służb Komisji w sprawie cen i kosztów energii, a drugi dotyczy związanych z energią zmian gospodarczych w Europie. W pakiecie wytyczono cele z zakresu energii i klimatu na okres do 2030 r. i stwierdzono, że uda się pogodzić ochronę klimatu, utrzymanie konkurencyjności przemysłu i udostępnienie obywatelom energii po przystępnych cenach. Będzie to wymagało wspólnego zrozumienia, uznania i propagowania konkretnych korzyści gospodarczych, społecznych i środowiskowych płynących z ograniczania emisji i ekologizacji gospodarki. W pakiecie zakłada się także w sposób dorozumiany uznanie żywotnego znaczenia pomocy publicznej oraz konieczności bardziej realistycznego podejścia do wyzwań, zwłaszcza jeśli chodzi o finansowanie. Komisja twierdzi, że „[wyznaczone] cele wysyłają wyraźny sygnał rynkom, zachęcając do prywatnych inwestycji w nowe rurociągi i sieci energetyczne bądź technologie niskoemisyjne”⁽¹⁾.

2.3. W komunikacie w sprawie cen i kosztów energii, który jest przedmiotem niniejszej opinii, wskazano, za Międzynarodową Agencją Energetyczną (MAE)⁽²⁾, że w wyniku szeregu czynników, jak ceny na rynkach światowych, niezbędne obszerne inwestycje w infrastrukturę i efektywność energetyczną oraz opłaty związane z polityką klimatyczną, cena energii pozostanie na obecnym rekordowo wysokim poziomie. Może to nie tylko mieć poważne konsekwencje dla konsumentów, ale oznacza także, że obecna cena hurtowa za jednostkę energii dla sektora energetycznego, wynosząca około 40 EUR za MWh, nie pozwoli sektorowi na przeprowadzenie inwestycji niezbędnych zarówno w celu zastąpienia starych zasobów, jak i przeciwdziałania zmianie klimatu. Niniejsza opinia skupia się na prawdopodobnej reakcji społeczeństwa obywatelskiego oraz na stopniu, w jakim możliwe jest wysłanie mocnych sygnałów rynkowych i zapewnienie odpowiedniej reakcji politycznej w celu osiągnięcia celów polityki.

⁽¹⁾ Wstęp: http://ec.europa.eu/energy/2030_en.htm

⁽²⁾ World Energy Outlook, MAE, 2013.

3. Streszczenie komunikatu Komisji

3.1. W ciągu pięciu lat od 2008 r. ceny detaliczne energii w Europie wzrosły, w niektórych państwach członkowskich nawet znacznie, mimo dość stabilnych hurtowych cen energii elektrycznej i niezmiennego poziomu hurtowych cen gazu. Skutki dla odbiorców indywidualnych i przemysłowych były znaczne, zwłaszcza w okresie załamania gospodarczego, i prawdopodobnie będą się nadal utrzymywać. Istnieją też istotne różnice między państwami członkowskimi, co oznacza, że niektórzy konsumenci płacą 250–400 % więcej niż inni. Duża część tych podwyżek wynika ze wzrostu kosztów przesyłu i dystrybucji oraz zwiększenia podatków i opłat. Niemniej jednak koszt energii pierwotnej nadal jest największym czynnikiem struktury cen.

3.2. Rządy państw UE muszą do 2014 r. zakończyć tworzenie wewnętrznego rynku energii. Liberalizacja rynku przyczyni się do zwiększenia inwestycji oraz poprawy konkurencyjności i efektywności w szeregu dziedzin, co może przynieść korzyści w postaci obniżki cen. Odbiorcy indywidualni i przemysłowi (zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa) mogą obniżyć swe rachunki za energię, zmieniając dostawców na tańszych, jeżeli tych dostawców jest dostatecznie wielu.

3.3. Rządy państw UE muszą także dalej rozwijać infrastrukturę energetyczną, dywersyfikować dostawy energii i drogi dostaw oraz przyjmować spójne stanowisko w negocjacjach z głównymi partnerami w zakresie energetyki.

3.4. Państwa członkowskie powinny także zapewnić, by strategie energetyczne, za które płacą odbiorcy końcowi i podatnicy, były stosowane jak najefektywniej pod względem kosztów i zgodnie z najlepszymi praktykami.

3.5. UE i rządy państw członkowskich powinny czynić większe starania na rzecz porównywalności kosztów sieci i praktyk. Konwergencja praktyk w dziedzinie sieci na poziomie europejskim może przyczynić się do zwiększenia efektywności i do zmniejszenia elementu ceny związanego z kosztami sieci.

3.6. Odbiorcy indywidualni i przemysłowi mogą do pewnego stopnia przyczynić się do utrzymania kosztów energii na niskim poziomie poprzez poprawę efektywności energetycznej. Dobrowolne działania odbiorców indywidualnych polegające na dostosowaniu poziomu lub harmonogramu zużycia energii (reakcja na zapotrzebowanie) oraz innowacyjne technologie w dziedzinie energetyki mogą przyczynić się do oszczędności energii i środków finansowych.

3.7. UE powinna kontynuować swoje starania w dyskusji z partnerami międzynarodowymi na temat dotacji związanych z energią oraz ograniczeń eksportowych, a także pomóc chronić niektórych odbiorców przemysłowych poprzez transfery fiskalne, zwolnienia oraz obniżki podatków i opłat.

3.8. Zasadniczo Komisja opowiada się za urzeczywistnieniem jednolitego rynku energii w UE. Uważa, że gospodarstwa domowe i przemysł powinny podejmować działania w celu poprawy efektywności energetycznej, jak też przyjąć podejście oparte na reagowaniu na zapotrzebowanie oraz inne nowe technologie i innowacje w dziedzinie energetyki umożliwiające oszczędności energii i pieniędzy, a państwa członkowskie muszą znacząco zmodernizować przesył i dystrybucję. Zauważono, iż wzrost energii ze źródeł odnawialnych może mieć bezpośredni wpływ na poprawę bezpieczeństwa energetycznego. Uznaje się również, że problem ubóstwa energetycznego gospodarstw domowych w niektórych państwach członkowskich wymaga podjęcia działań, przede wszystkim za pomocą środków polityki społecznej. Należy także zareagować na ewentualne pogorszenie konkurencyjności przemysłu w dziedzinie energetyki, przede wszystkim na szczeblu WTO, poprzez ograniczanie dotowania energii przez kraje będące konkurentami UE na arenie międzynarodowej, a także poprzez inne transfery fiskalne.

4. Uwagi ogólne

4.1. Strategia zaproponowana przez Komisję nasuwa trzy kluczowe pytania. Bez względu na urzeczywistnienie wewnętrznego rynku energii, czy można faktycznie uzasadnić kontynuowanie lub rozwijanie podejścia do „zielonej” gospodarki zgodnie z ramami na okres do 2030 r. i co oznaczałoby to dla cen i kosztów energii? Po drugie: czy społeczeństwo obywatelskie można przekonać, w drodze efektywnego dialogu społecznego, że takie podejście jest zasadne i możliwe do zaakceptowania? Po trzecie: czy możliwe będzie stymulowanie rynku w celu generowania w Europie inwestycji prywatnych w nowe rurociągi i sieci energetyczne oraz technologie niskoemisyjne?

4.2. Energia – w różnych formach, w jakich występuje – jest przedmiotem największej pod względem wartości światowej wymiany handlowej. Ze względu na kluczową rolę energii w rozwoju gospodarczym, badania naukowe, eksploracja, rozwój oraz produkcja i dystrybucja energii będą z pewnością wymagały w najbliższej przyszłości ogromnych inwestycji. Odnosi się to również do podkreślonej przez ostatnie wydarzenia potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii, zgodnie z zasadą „światło nie może zgasnąć”, przy czym światło rozumiane jest jako element niezbędnej roli energii w nowoczesnych społeczeństwach. Trzeba jednak zdać sobie sprawę, że obecnie inne cele w polityce energetycznej, czy to na szczeblu krajowym czy unijnym, będą prawdopodobnie zależeć od bezpieczeństwa dostaw, co wymaga większej uwagi w komunikacji, gdyż może wiązać się także z dodatkowymi kosztami.

4.3. Jednocześnie trzeba nadal uwzględniać i akcentować kilka istotnych czynników na poziomie globalnym, jeśli mamy sprostać krótko- i średnioterminowym kosztom przechodzenia na niskoemisyjną produkcję energii.

- Produkcja energii powoduje poważne skutki dla środowiska naszej planety i dla nas samych: przede wszystkim zmianę klimatu, ale także niekorzystne skutki dla zdrowia.
- 82 % obecnego światowego zapotrzebowania na energię pokrywane jest ze źródeł kopalnych, które w dłuższej perspektywie czasowej są zasobem skończonym.
- Przewidywane ograniczenie dostępności zasobów („peak oil” – szczyt wydobycia ropy naftowej) będzie miało mniejszy wpływ w związku z eksploracją nowych zasobów i rozwojem nowych metod pozyskiwania. Spora będzie także presja rynku do korzystania z niekonwencjonalnych paliw kopalnych.
- Eksploatacja zaledwie jednej trzeciej znanych zasobów paliw kopalnych wystarczy aż nadto do tego, by Ziemia przekroczyła próg 450 ppm stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze (tj. poziom ocieplenia 2 °C), a jednak nadal inwestuje się ogromne kwoty w nowe technologie poszukiwania i wydobywania⁽³⁾.

Nieuniknione jest przejście od paliw kopalnych na inne źródła energii. Istotnym czynnikiem jest tutaj tempo tej transformacji – musi być ono na tyle szybkie, by pozwolić na uniknięcie nadmiernych skutków dla środowiska, a jednocześnie umożliwić utrzymanie stabilnych struktur gospodarczych i społecznych. Kluczowe znaczenie będzie miało podjęcie wspólnych wysiłków na szczeblu globalnym, jak również utrzymanie zdolności UE do przyczynienia się do tej transformacji. Zasadnicze znaczenie ma konsekwentne w skali świata ograniczanie zmiany klimatu. Wiodąca rola Europy może powodować ryzyko utraty konkurencyjności, relokacji przemysłu i ucieczki emisji.

4.4. Stało się już jasne, że rynki pozostawione same sobie często nie są w stanie sprostać problemom społecznym i ekologicznym. Nie jest to zresztą ich zadaniem. EKES sądzi, że rynki, choć nierzadko dobrze sobie radzą z krótkoterminowymi celami dotyczącymi kosztów i wydajności, muszą zostać przekształcone poprzez skuteczne instrumenty rynkowe, aby mogły również realizować priorytety społeczne⁽⁴⁾. Wymaga to odpowiednich przepisów, wsparcia i zaangażowania ze strony społeczeństwa obywatelskiego oraz poważnego zobowiązania na rzecz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

4.5. Jeżeli społeczeństwo nie zrozumie dylematu, przed którym stoi zarówno UE, jak i świat, nie pojawi się ani wola polityczna ani akceptacja ze strony konsumentów. Ceny będą prawdopodobnie nadal rosnąć, a konsumenci będą nadal usilnie przeciwko temu protestować. Wyzwanie polega na tym, by ograniczyć związane z tym skutki polityczne i społeczne.

4.6. EKES uważa, że najbardziej skutecznym podejściem jest pełne zaangażowanie europejskich indywidualnych i przemysłowych odbiorców energii oraz gospodarczych i instytucjonalnych uczestników łańcucha energetycznego w czynny i twórczy dialog na temat tych zagadnień, co doprowadzi do podjęcia stosownych działań.

⁽³⁾ *The Burning Question*, Mike Berners Lee, Greystone Books, 2013.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1–9.

4.7. W przedstawionym komunikacie takie podejście przejawia się w niewielkim stopniu. Chociaż wzmianki o „rynku” pojawiają się 41 razy, o „zaangażowaniu”, „obywatelach”, „dialogu” czy „konsultacji” wspomina się zaledwie kilkakrotnie, i to marginalnie. To samo można zaobserwować w dokumencie dotyczącym ram polityki na lata 2020–2030.

4.8. W tej sprawie niezbędne są spójność i działanie. W dokumencie ramowym z 2011 r. pt. „Plan działania w zakresie energii do roku 2050” uznano znaczenie tej kwestii i omówiono ją szerzej (punkt 3.4: „Zaangażowanie społeczeństwa ma znaczenie kluczowe”). Działań jednak podjęto niewiele.

4.9. EKES wzywa w związku z tym instytucje UE i państwa członkowskie do pilnego przyjęcia i wdrożenia ram dla europejskiego dialogu na temat energii, co Komitet postulował już w 2013 r. w opinii w sprawie potrzeb i metod udziału i zaangażowania obywateli w dziedzinie polityki energetycznej⁽⁵⁾. Taki dialog odgrywałby rolę w ustanowieniu i utrzymaniu ogólnounijnego procesu zarządzania z myślą o realizacji celów z zakresu energii i klimatu.

4.10. W procesie tym należy podkreślić następujące elementy:

- położenie znacznie większego nacisku na przejrzystość, solidne regulacje i zarządzanie na wszystkich szczeblach;
- podniesienie świadomości obywateli i konsumentów na temat funkcjonowania rynku energii i zwiększenie ich zaufania do niego, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego szkolenia i doradztwa;
- zwiększenie udziału społeczeństwa w określaniu krajowego i unijnego koszyka energetycznego;
- zapewnienie elastyczności państw członkowskich w wyborze polityki najlepiej dostosowanej do krajowego koszyka energetycznego i preferencji w tym zakresie, przy jednoczesnym dążeniu do konwergencji na szczeblu UE;
- osiągnięcie krajowych poziomów docelowych (gazy cieplarniane, OZE i efektywność energetyczna) w kontekście integracji rynku;

4.11. Wspomniano już o zróżnicowaniu cen energii w UE. Chociaż jest to częściowo powodowane różnicami w kosztach produkcji i dostaw, to innym istotnym czynnikiem odpowiedzialnym za taki stan rzeczy jest szeroki wachlarz podatków i opłat nakładanych na energię. We wszystkich państwach członkowskich opodatkowanie energii jest ważną częścią dochodów rządowych. Oznacza to, że nawet jeśli wykluczy się z tego opodatkowanie ropy naftowej, to istotnym wyzwaniem będzie znalezienie innych źródeł dochodów, by zastąpić ewentualne obniżenie podatków⁽⁶⁾.

4.12. Należy jednak odnotować, że wysokie opodatkowanie niektórych rodzajów energii jest obecnie akceptowane, aczkolwiek niechętnie. W UE opodatkowanie ropy stanowi ponad 55 % jej ceny w porównaniu na przykład do 14 % w USA i 41 % w Japonii.

4.13. Trzeba uwzględnić szczególną sytuację różnych państw członkowskich, np. kwestię istniejących „wysp energetycznych”, zaś przy kontroli cen należy wziąć pod uwagę fakt, że bez rozwiniętej infrastruktury, która wymaga znacznych inwestycji, nie da się urzeczywistnić wspólnego rynku wewnętrznego energii, a państwa nie będą mogły wykorzystywać jego atutów.

5. Uwagi szczególne

5.1. Wewnętrzny rynek energii jest szczególnie problematyczną kwestią, gdyż bezpieczeństwo dostaw energii należy do żywotnych interesów narodowych i, mimo postępów poczynionych w kierunku urzeczywistnienia wewnętrznego rynku energii, pozostaje w przeważającej mierze pod bezpośrednią kontrolą lub wpływem państwa. Czynniki technologiczne, geograficzne czy też związane z zasobami również przyczyniają się do trudności rynkowych, np. w porównaniu z wieloma kategoriami dóbr konsumpcyjnych.

5.1.1. Cel dotyczący urzeczywistnienia jednolitego rynku energii elektrycznej i gazu wyznaczony w trzecim pakiecie energetycznym z 2009 r. nie zostanie zrealizowany, a istotne aspekty liberalizacji sektora energii okazały się trudne do wykonania. Osiągnięcie korzyści płynących z integracji rynku spotkało się z oporem rządów, przedsiębiorstw i społeczeństwa. W niektórych państwach członkowskich panuje przekonanie, że szeroko zakrojone zmiany w sposobie produkcji, dystrybucji i zużycia energii mogą mieć trudne do zaakceptowania skutki.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 1–7.

⁽⁶⁾ Energy Policy and Energy Taxation in the EU: IREF Europe
http://www.irefeurope.org/en/sites/default/files/Energy_policy_EU.pdf

5.1.2. Chociaż odnotowuje się zbliżenie cen hurtowych w Europie Środkowej i Zachodniej, ceny detaliczne wciąż są rozbieżne ze względu na to, iż państwa członkowskie stosują różne krajowe systemy wspierania inwestycji w sektorze energetycznym oraz z uwagi na zróżnicowane strategie krajowe dotyczące dystrybucji tych kosztów wśród konsumentów końcowych. W efekcie rozwija się „powierzchnowy” rynek energii elektrycznej, który tylko optymalizuje funkcjonowanie obecnego systemu europejskiego. To jednak nie wystarczy. Potrzebny jest bowiem „głęboki” rynek, który będzie stymulował optymalne inwestycje na skalę europejską, zarówno po to, by w ogóle miały one miejsce, jak i po to, by zapewnić ich efektywność pod względem kosztów. Istotne znaczenie ma np. zmiana i lepsza koordynacja instrumentów wsparcia (takich jak taryfy gwarantowane i regulacje ich dotyczące).

5.1.3. Wymaga to zwiększenia płynności rynkowej i ustalania cen – zwłaszcza gazu – za pośrednictwem hubów. Niektóre państwa członkowskie ustanowiły rynki obrotu gazem, ale rynkom tym wciąż brakuje wystarczającej płynności, by zapewnić rentowną alternatywę wobec wszechobecnej indeksacji w oparciu o ceny ropy naftowej, a także by zapewnić rynkowy system ustalania cen. Zatem należy koniecznie rozwijać regionalne centra obrotu gazem i poprawiać ich wzajemne połączenia pod względem zdolności przesyłowej, ustaleń umownych i dostępu do rynku; należy zwłaszcza rozwijać elastyczne transze dostaw. Zapewnienie producentom energii dostępu do rynków gazu sprawia, że mogą oni w bardziej elastyczny sposób optymalizować okresy wytwarzania energii. Mogą więc unikać wytwarzania energii w okresach przynoszących straty i utrzymywać konkurencyjność zakładów, co sprawi, że będą w mniejszym stopniu przerzucać niepokryte koszty na konsumentów.

5.1.4. Nadal nie ma jasności co do szczegółowej struktury cen energii w państwach członkowskich. Prowadzone przez Komisję szczegółowe badania zmierzające do zwiększenia przejrzystości zarówno struktury cen energii, jak i rozmiaru i wpływu dotacji w zakresie energii będą miały kluczowe znaczenie dla stworzenia podstawy równych warunków działania pod względem produkcji i cen energii. Istnieje potrzeba ciągłego pozyskiwania danych dotyczących cen i kosztów energii na poziomie elektrowni, tak aby zwiększyć przejrzystość warunków działalności, z którymi mierzą się sektory przemysłowe, a także oprzeć politykę na solidnych danych. Zapewnienie przejrzystości jest niezbędne jako pierwszy krok w kierunku efektywnych pod względem kosztów decyzji politycznych i konstruktywnej dyskusji ze społeczeństwem. Odnosi się to również do struktury poziomu zysków dostawców energii. Brak odpowiednich danych statystycznych może podważyć wiarygodność decyzji przedstawianych jako oparte na dowodach. Takie dane statystyczne powinny być dostępne na wszystkich poziomach sprawowania rządów.

5.1.5. Przemysł może (i miało to miejsce w przeszłości) inwestować w zmniejszenie intensywności wykorzystania energii. Inwestycje takie wymagają niemniej akceptowalnego poziomu zwrotu, a ponadto z czasem stają się coraz droższe.

5.1.6. W przeszłości UE i państwa członkowskie chroniły słabsze gałęzie przemysłu, stosując szereg środków, jak przydział bezpłatnych uprawnień, zwolnienia z podatków i opłat oraz, w ograniczonych wypadkach, rekompensata. Ze względu na to, że różnice kosztów polityki klimatycznej UE i niektórych z jej największych partnerów handlowych nie zmniejszą się w najbliższej przyszłości, Komisja powinna ocenić obecne ramy i zbadać nowe sposoby podejścia, które byłyby w większym stopniu zbieżne z rynkiem wewnętrznym, tak aby pomóc sektorom wrażliwym.

5.1.7. Ponieważ bezpieczeństwo energetyczne stanowi żywotny interes narodowy, rządy zaakceptują nadzwyczajne dodatkowe koszty, by zapewnić dostawy. Państwom członkowskim, kierującym się zasadą suwerenności, z trudem udaje się uzgodnić zadowalający proces zarządzania na poziomie UE, a więc są gotowe zaakceptować mniej optymalne struktury rynku. Niemniej solidarność ma kluczowe znaczenie w sytuacji niepewności energetycznej, by zapewnić trwałe dostawy energii.

5.1.8. Ogólnie nie widać, by wysoce rozbieżne krajowe polityki energetyczne uwzględniały potrzebę głębszej integracji na szczeblu UE. Osłabia to wewnętrzny rynek energii i wysyła sprzeczne sygnały inwestycyjne. EKES uważa, że konieczny jest decydujący krok w kierunku prawdziwej europejskiej wspólnoty energetycznej, by skoordynować krajowe strategie energetyczne, szczególnie w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii w UE po najniższych kosztach.

5.2. Ekologizacja gospodarki

5.2.1. Zasadniczo koncepcja przedstawienia się na bardziej zrównoważoną, zasobooszczędną gospodarkę jest dobrze ugruntowana. W praktyce jednak recesja gospodarcza, światowa konkurencja i brak porozumienia między państwami członkowskimi co do priorytetów wpłynęły niekorzystnie na tempo i skuteczność tej transformacji ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 18–22.

5.2.2. Deklaracje polityczne o ekologizacji gospodarki często zawierały tylko gołosłowne poparcie dla unijnego celu zrównoważonego rozwoju i nie uwzględniały ani zakresu zmian gospodarczych i społecznych, które ona ze sobą przyniesie, ani przeszkód strukturalnych.

5.2.3. Cel ten nierzadko mylnie interpretowano, sądząc, że wystarczy poprawić dotychczasową działalność gospodarczą, tak by była bardziej ekologiczna (np. poprzez obniżenie emisji dwutlenku węgla), i żywiono nadzieję, że w ten sposób zwiększy się wzrost i zatrudnienie. Ekologizacja gospodarki wymaga jednak o wiele głębszego przekształcenia wzorców produkcji i konsumpcji – a także stylu życia – niż społeczeństwo byłoby prawdopodobnie skłonne zaakceptować w ciągu zaledwie dziesięciolecia. Trzeba byłoby przekształcić praktycznie wszystkie rodzaje działalności gospodarczej i nie ma pewności, jaki byłby poziom wzrostu i zatrudnienia w okresie przejściowym między gospodarką tradycyjną a ekologiczną. Powinny temu towarzyszyć skoordynowane wysiłki w dziedzinie badań i rozwoju.

5.2.4. Ponadto poważnie bagatelizuje się przeszkody utrudniające sprawną, skuteczną i korzystną ekologizację gospodarki. Ceny odgrywają rolę w następujących zagadnieniach:

- niechęć ze strony sektorów gospodarki (partykularne interesy), a stąd także polityków;
- korzyści, jakie posiadają istniejące technologie dzięki opłaconej infrastrukturze;
- brak skutecznych systemów opłat za emisje dwutlenku węgla;
- skuteczne uregulowanie kwestii twierdzeń dotyczących ekologiczności [produktu];
- ryzyko technologiczne i polityczne związane z nowymi technologiami niskoemisyjnymi;
- utrata miejsc pracy i ewentualna niechęć do przekwalifikowania pracowników;
- transformacja przemysłowa i jej skutki społeczne;
- kwestie finansowania w kontekście niskiego (bądź ujemnego) wzrostu gospodarczego i „konsolidacji budżetowej”;
- natężona konkurencja międzynarodowa;
- gospodarka niskoemisyjna wymagałaby zdecydowanego konsensusu społecznego i politycznego, ogromnych inwestycji prywatnych i publicznych i ułatwionego dostępu do finansowania, a także jasnej wizji strategicznej – tzn. planu na rzecz gospodarki ekologicznej.

5.2.5. Mimo to ekologizacja gospodarki będzie musiała nastąpić. Jest to przedsięwzięcie o znacznym zasięgu i bardzo trudne, ale nie mamy wyboru, jeśli chcemy zapewnić zrównoważoną przyszłość. Osiągnięcie tego celu wymagać będzie odpowiedniego tempa zmian i znalezienia równowagi między wiarygodnością polityczną, siłą gospodarczą, stabilnością systemów społecznych i wyborami dokonywanymi przez obywateli. Nie są jednak spełnione warunki konieczne do jego przeprowadzenia, szczególnie jeśli chodzi o publiczne zaangażowanie w pokonywanie przeszkód. Można również spodziewać się korzyści takich jak wiodąca pozycja na rynku zrównoważonej i niskoemisyjnej energii. Unia posunęła się już daleko we wprowadzaniu niskoemisyjnej energii elektrycznej do różnych rodzajów substytucji ciepła, a także dysponuje dużym sektorem opracowującym zrównoważone innowacje transportowe.

5.2.6. Rola oszczędności energii i efektywności energetycznej ma podstawowe znaczenie dla zmniejszania kosztów. W kontekście krajowym nadal można by czerpać wiele korzyści z zarządzania popytem konsumentów. W budynkach publicznych mamy coraz więcej doskonałych przykładów efektywności i zmniejszenia zużycia energii (odnoszących się jednak w dużej mierze jedynie do nowych budynków). Dążenie do większej efektywności energetycznej w przemyśle – o długiej tradycji w niektórych sektorach – może nadal wygenerować oszczędności dla wielu przedsiębiorstw.

5.2.7. Instrumenty rynkowe odegrały bardzo istotną rolę w zachęcaniu państw członkowskich do reorientacji gospodarki. Najczęściej jednak w obrębie UE brakowało spójności, jeśli chodzi o skalę i stosowanie podatków, opłat, dotacji i innych instrumentów rynkowych. Szczególnie dało się to zauważyć w odniesieniu do energetyki. Instrumenty rynkowe muszą zatem sprzyjać przechodzeniu na zasobooszczędną i niskoemisyjną gospodarkę oraz wspierać ożywienie gospodarcze⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1–9.

5.3. Ten niezbędny wymóg skutecznego zarządzania realizacją unijnych celów z zakresu energii i klimatu, przedstawionych w pakiecie klimatyczno-energetycznym, jest wyraźnie powiązany z ustanowieniem spójnych parametrów rynkowych przez krajowe organy regulacji energetyki. EKES zdecydowanie opowiada się za bardziej skoordynowaną polityką energetyczną i spójnym, zbieżnym zarządzaniem strategiami krajowymi jako krokiem w kierunku optymalizacji w wymiarze unijnym. Dlatego też popiera inicjatywę Komisji. Sądzi jednak, że potrzeba pogłębionej analizy, aby upewnić się, że system faktycznie zrealizuje wytyczone cele. Komitet wierzy, że może wnieść pozytywny wkład w przygotowywane wnioski Komisji, szczególnie w odniesieniu do następujących aspektów:

- zapewnienia równowagi między elastycznością a realizacją celów z zakresu energii;
- silnego zaangażowania społeczeństwa oraz legitymizacji środków krajowych i unijnych;
- propagowania odpowiedzialności państw członkowskich za cały proces;
- zapewniania spójnej i solidnej konwergencji na poziomie UE.

5.4. Komisja stoi przed zadaniem opracowania systemu zarządzania, który będzie skuteczny pod względem egzekwowania przepisów, ale jednocześnie wystarczająco elastyczny, by cieszył się poparciem państw członkowskich. W związku z tym EKES proponuje, by zainicjować – w ścisłej współpracy z Komisją – proces neutralnych politycznie refleksji, z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, nad sposobem stworzenia skutecznego, elastycznego i pluralistycznego systemu zarządzania. Zarówno proces angażowania społeczeństwa, jak i sam system zarządzania, mają fundamentalne znaczenie dla łagodzenia i wyjaśnienia wyzwań związanych z cenami i kosztami energii.

Bruksela, 4 czerwca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
