

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działań w celu zabezpieczenia niezawodności zaopatrzenia w energię elektryczną i inwestycji infrastrukturalnych**

COM(2003) 740 final -2003/0031 (COD)

(2005/C 120/22)

W dniu 23 stycznia 2004 r. na mocy art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 5 października 2004 r. Sprawozdawczynią była **Ulla Brigitta Sirkeinen**.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27 i 28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 28 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 7, przy 13 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Kontekst

1.1 Polityka energetyczna UE kierowała się w ostatnich latach zasadniczo następującymi trzema nadrzędnymi celami:

- urzeczywistnienie efektywnego otwarcia rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego,
- zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię oraz
- realizacja wymagających celów ochrony środowiska, a w szczególności przeciwdziałanie zmianom klimatycznym.

Kluczową funkcję mają w tym względzie m.in. zaktualizowane dyrektywy dotyczące energii elektrycznej i gazu ziemnego, które przewidują otwarcie rynków dla odbiorców przemysłowych od lipca 2004 roku, zaś dla wszystkich odbiorców od roku 2007. W opublikowanej w 2001 roku Zielonej Księdze w sprawie bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię podkreślono, że ważnym instrumentem dla zagwarantowania bezpieczeństwa zaopatrzenia i przeciwdziałania zmianom klimatycznym jest zarządzanie popytem.

1.2 Niezawodne zaopatrzenie w energię po akceptowalnych kosztach jest ważną przesłanką dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu obywateli Europy. Dlatego też w swoich opiniach Komitet popiera cele i założenia Komisji.

1.3 Rynki energetyczne UE nie funkcjonują jednakże zgodnie z wymienionymi wyżej celami. Jest to być może też zrozumiałe z tego względu, że odnośne przepisy prawne mają zostać dopiero wkrótce wdrożone. Według Komisji niniejsze projekty legislacyjne prawne powinny stanowić uzupełnienie obowiązujących przepisów prawnych i prowadzić do likwidowania ich obecnych oraz przyszłych wad.

1.4 Istotnym przyczynkiem do opracowania Pakietu Energetycznego była awaria sieci energetycznej we Włoszech we wrześniu 2003 r., jak również inne podobne zdarzenia w Europie i USA. Powodem tej awarii sieci energetycznej była seria kolejnych awarii operacyjnych na skutek załamania się nadmiernie obciążonej sieci w Szwajcarii. Jednocześnie okazało

się, że są problemy w koordynacji pomiędzy dystrybutorami. Należy wyciągnąć z tego zdarzenia istotne wnioski. Na otwartym rynku zwiększy się jeszcze bardziej presja, a związane z tym problemy potencjalnie wzrosną.

1.5 Zaskakujące jest to, że Komisja mówi tylko o bezpośredniej przyczynie awarii energetycznych. Niektóre kraje i regiony nie dysponują wystarczającymi zdolnościami wytwarzania energii elektrycznej i są stale zdane na import dużej ilości energii elektrycznej z regionów graniczących a także i bardziej odległych, mających nadprodukcję. Transgraniczny handel energią elektryczną na wspólnym rynku jest korzystny z punktu widzenia skutecznego pokonywania wahań podaży i popytu, przyczynia się zatem do bezpieczeństwa zaopatrzenia i promuje konkurencję. Jednak nie może on i nie powinien służyć wyrównywaniu niedostatecznych mocy wytwórczych w niektórych segmentach rynku.

1.6 Według Komisji wzrastający popyt bez odpowiednio wzrastającej podaży prowadzi na zdrowym rynku do wzrostu cen. Teoretycznie konsumenci reagują na wzrastające ceny ograniczeniem konsumpcji, jednakże elastyczność cenowa na rynkach energii elektrycznej jest z różnych powodów słaba. Od określonego pułapu cenowego oplaća się inwestować w zwiększenie podaży, przez co ciągły wzrost cen zostaje zatrzymany. Bez dostatecznych inwestycji ceny jednak ciągle rosną i prowadzą, przynajmniej w krótko- i średnioterminowej perspektywie, do poważnych problemów dla konsumentów, dla konkurencji przemysłowej i tym samym dla całych gospodarek. Szczególnym problemem w przypadku inwestycji w wytwarzanie energii jest to, że nie można szybko zareagować na sygnały cenowe, gdyż procedury planowania, wydawania zezwoleń i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych wymagają czasu. Chociaż w niektórych przypadkach rynki transakcji terminowych mogą do pewnego stopnia złagodzić ten problem, praktyki te są zbyt świeże, by mogło to gwarantować szanse ich powodzenia.

1.7 UE zdecydowała o otwarciu swoich rynków energii elektrycznej i gazu na konkurencję. Panują jednak obawy, czy na takim otwartym rynku będzie też wystarczająco dużo inwestycji, w szczególności inwestycji w moce obciążenia szczytowego. Dyrektywa w sprawie jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek monitorowania równowagi między podażą a popytem i w razie potrzeby do dodatkowego zamówienia potrzebnych mocy wytwórczych. Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za ogólną strukturę swojego systemu zaopatrzenia w energię oraz za wybór nośników energii i pozostaje to nie zmienione również w projekcie Traktatu Konstytucyjnego.

1.8 Powodem niedostatecznych inwestycji są zarówno niedoskonałości rynku (niewystarczające uwzględnianie potrzeb długofalowych, czynników ekologicznych, regionalnych, terytorialnych itd.), jak i niedostateczna konkurencja, brak stabilnych ram prawnych, uciążliwe procedury udzielania zezwoleń i/lub negatywne stanowisko opinii publicznej. Wymaganie, aby z sieci przesyłowej uczynić niezależną jednostką gospodarczą (*unbundling*), oznacza, że będzie ona zarządzana bez ambicji, ponieważ innowacje i tworzenie wartości dodanej leżą po stronie usług świadczonych klientom. Utkwiwszy zatem pomiędzy ustalonymi przez urzędy nadzoru opłatami za przesył a kosztami i inwestycjami narzucanymi przez klientów-użytkowników, sieć przesyłowa nie ma możliwości rozwoju ani nie dostrzega jego konieczności.

1.9 Efektywne wykorzystanie energii przez odbiorców końcowych oraz działania w zakresie oszczędności energii są już od dawna uznawane za ważny aspekt rynku energetycznego. Mniejsze zużycie energii oznacza oszczędność kosztów i przyczynia się bezpośrednio zarówno do bezpieczeństwa zaopatrzenia jak i często do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych dzięki zmniejszeniu zapotrzebowania na wytworzenie energii i na inwestycje w nowe moce wytwórcze i przesyłowe. Duży potencjał w tym kontekście kryją w sobie nowe technologie, należy więc podejmować kroki w celu promocji ich rozwoju i wprowadzania ich na rynek.

1.10 Komisja zwraca uwagę na to, że nie wolno w związku z tym zaniedbywać uwzględnienia aspektu równowagi między podażą a popytem. Przeciążenie sieci przesyłowych należy zrzucić na karb wzrostu popytu, któremu można przeciwdziałać poprzez odpowiednie nim zarządzanie. Konieczne są jednak również właściwe zachęty do inwestowania w sieci przesyłowe i w wytworzenie energii elektrycznej.

1.11 Według Komisji cały wzrost popytu na energię elektryczną zostanie zbalansowany przez odpowiednie zarządzanie popytem, zaś nowe inwestycje są potrzebne jedynie przy zastępowaniu urządzeń, które doszły już do końca swojej żywotności. Komisja wychodzi z założenia, że będzie się to odbywać głównie przy pomocy odnawialnych źródeł energii i niedużych urządzeń kogeneracyjnych (elektrociepłownie).

1.11.1 Komitet nie zgadza się w ogóle z takim opisem przyszłych tendencji i wymogów w sektorze energetycznym. Od

komunikatu w sprawie inwestycji w infrastrukturę należałoby oczekiwać o wiele bardziej jasnych i praktycznych informacji na temat przyszłych tendencji i potencjałów, tym bardziej, że istnieją szczegółowe informacje i scenariusze, a Komisja dysponuje materiałem przez siebie opracowanym. Nikomu nie posłuży to, jeżeli będziemy unikać bardziej jasnych, realistycznych, być może dla wielu — niepopularnych podstawowych informacji.

1.11.2 Przy pomocy ogólnej kalkulacji można unaocznic sobie rząd wielkości problemu i niezbędnych rozwiązań: Popyt na energię elektryczną w UE wykazuje obecnie roczną stopę wzrostu w wysokości 1-2 %. Celem UE w zakresie zwiększenia wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii jest roczna stopa wzrostu poniżej 1 % rocznie. Proponowany cel efektywności energetycznej zredukowałby roczny wzrost o 1 %. Poprzez zastosowanie odnawialnych źródeł energii i działania w zakresie oszczędności energetycznej można by więc zrekomensować wzrost popytu, a oprócz tego trzeba by było być może zastąpić o wiele mniej niż 1 % istniejących mocy wytwórczych rocznie. Żywotność elektrowni ocenia się na 30 do 50 lat, z czego teoretycznie wynika, że ich wymiana musi następować w tempie średnio 3 % rocznie. Według Międzynarodowej Agencji Energetycznej (IEA) UE będzie w ciągu najbliższych 20 lat potrzebowała nowych elektrowni o łącznej mocy 200.000 MW.

## 2. Propozycja Komisji

2.1 Celem zaproponowanej dyrektywy jest wspieranie inwestycji w europejskim sektorze energetycznym, mając na celu wzmacnianie konkurencji i przeciwdziałanie przerwom w dostawie energii elektrycznej. Podkreśla się konieczność jasnych ram prawnych UE dla prawidłowego funkcjonowania konkurencyjnego rynku wewnętrznego energii elektrycznej, na którym dzięki ogólnej, przejrzystej i niedyskryminującej polityce zapewni się bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię elektryczną i odpowiedni poziom powiązań między Państwami Członkowskimi.

2.2 W projekcie dyrektywy wymaga się od Państw Członkowskich,

— by stworzyły jasno zdefiniowaną koncepcję równowagi podaży i popytu, obejmującą cele w zakresie ustanowienia wielkości docelowych w odniesieniu do rezerw mocy wytwórczych bądź też działania alternatywne, takie jak działania zorientowane na sferę popytu oraz

— by sformułowały normy w zakresie bezpieczeństwa sieci przesyłowych i dystrybucyjnych.

2.3 Operatorzy sieci przesyłowych muszą przedkładać swojemu krajowemu urzędowi regulacji energetyki roczną/wieloletnią strategię inwestycyjną. Urząd regulacyjny może dodać do tej listy ważne przedsięwzięcia inwestycyjne o znaczeniu transgranicznym.

2.4 Urząd regulacyjny przedkłada streszczenie tych propozycji inwestycyjnych Komisji, która z kolei rozpatruje je wraz z Europejską Grupą Regulatorów Energii Elektrycznej i Gazu (ERGEG) przy uwzględnieniu kierunków rozwoju sieci transeuropejskich o priorytetowym znaczeniu dla interesu wspólnotowego.

2.5 Urząd regulacyjny może interweniować celem przyspieszenia realizacji projektów i w razie potrzeby przeprowadzenia przetargów na realizację określonych prac, jeśli operator sieci przesyłowej nie jest w stanie bądź nie chce tych przedmiotowych prac wykonać.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Dyrektywa w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz rozporządzenie w sprawie transgranicznego handlu energią elektryczną stanowią główne ramy prawne zliberalizowanego rynku wewnętrznego energii elektrycznej. Mają one wejść w życie 1 lipca 2004 r. Aby zapewnić inwestorom i innym uczestnikom rynku niezbędne bezpieczeństwo prawne, które jest kluczowe dla dobrego klimatu inwestycyjnego, należało będzie do wszelkich zmian tychże ramowych uregulowań prawnych podchodzić z najwyższą ostrożnością.

3.2 Sama Komisja odnosi się w miarę wyraźnie do kwestii, dających powód do zaniepokojenia odnośnie bezpieczeństwa zaopatrzenia i do przedłożenia projektu dyrektywy. W projekcie dyrektywy powodów tych się jednak bezpośrednio nie wymienia.

3.3 Pierwszym z tych powodów jest niedostateczna moc wytwórcza w niektórych obszarach/Państwach Członkowskich Unii wynikająca z orientacji polityki energetycznej. Komisja opisuje tę problematykę pod kątem mocy rezerwowych, jednakże dotyczy to również kwestii mocy wytwórczych przy obciążeniu podstawowym.

3.4 Drugim powodem jest niedostateczna konkurencja wynikająca z tego, że w niektórych Państwach Członkowskich brak jest woli politycznej do przeciwdziałania monopolom, oligopolom, czy też dominującym pozycjom przedsiębiorstw na rynku. Komisja przyjmuje to do wiadomości i zwraca uwagę na to, że ma ograniczone możliwości ingerowania w tym zakresie. Wybraną opcją, do której dąży, jest wspieranie konkurencji ze strony operatorów z innych Państw Członkowskich poprzez zapewnienie wystarczających zdolności wzajemnych powiązań sieciowych.

3.5 Trzeci powód polega na braku gotowości bądź zdolności niektórych operatorów sieci przesyłowych do wdrażania istniejących wytycznych w zakresie transgranicznego handlu energią elektryczną, mimo że wytyczne te zostały uzgodnione dobrowolnie pomiędzy samymi organizacjami zrzeszającymi operatorów sieci. Nasuwa się pytanie, czy przyczyna tego nie

leży w czasem w niedostatecznym podziale pomiędzy działalnością w zakresie wytwarzania energii a usługami przesyłu.

3.6 Największą przeszkodą dla inwestycji w sieci przesyłowe jest opór polityczny i sprzeciw opinii publicznej wobec inwestowania w tego rodzaju przedsięwzięcia przesyłowe. W niektórych Państwach Członkowskich odrzuca się prawie wszelkie formy wytwarzania energii. Prawo obywateli do tego, by móc wypowiedzieć się w sprawie dotyczących ich bezpośrednio przedsięwzięć, jest istotnym prawem podstawowym. Przyczynia się jednakże do tego, że procedury planowania i podejmowania decyzji stają się bardzo uciążliwe i czasochłonne, stawiając pod znakiem zapytania realizację nawet najbardziej pilnych i koniecznych projektów.

3.7 Zasadniczą kwestią tej dyrektywy, wymagającą rozwiązania na szczeblu UE, jest zagwarantowanie w ten czy inny sposób, by na warunkach rynkowych było dostatecznie dużo inwestycji we wzajemne połączenia sieciowe.

3.8 W projekcie dyrektywy przyznaje się regulatorom prawo do interweniowania poprzez zmianę planów inwestycyjnych operatorów sieci przesyłowych poprzez żądanie realizacji określonej inwestycji i wreszcie poprzez rozpisanie zamówienia publicznego. Tym samym propozycja idzie dalej niż dyrektywa w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, która zobowiązuje do monitorowania równowagi pomiędzy zdolnościami wytwórczymi a zapotrzebowaniem na energię elektryczną i przewiduje w razie potrzeby możliwość rozpisania zamówienia na dodatkowe moce wytwórcze. Chcąc uniknąć zbyt częstych zmian przepisów i przeregulowania prawa, nie powinno się zmieniać odnośnych przepisów prawa, zanim nie zbierze się wystarczająco dużo doświadczeń w zakresie funkcjonowania obecnie obowiązujących przepisów.

3.9 Niektóre części treści projektu dyrektywy jak np. postanowienia ogólne w artykule 3, są podstawowym składnikiem każdej rozsądnej krajowej polityki energetycznej i znajdują szerokie zastosowanie. Zawarcie ich w dyrektywie może prowadzić do powstania zamętu kompetencyjnego.

3.10 Komisja powinna się zająć ewentualnie kwestią zarządzania popytem. Zapewnienie odbiorcom energii, w szczególności odbiorcom energii średniej wielkości, lepszych możliwości reagowania na wahania cen hurtowych energii elektrycznej powinno przyczynić się do obniżenia obciążeń szczytowych.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Artykuł 4: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera te uregulowania, gdyż pierwszy ustęp mówi o tym, że wszyscy operatorzy sieci przesyłowych muszą się stosować do wytycznych europejskiej organizacji operatorów systemu przesyłowego (ETSO).

4.2 Artykuł 5: Zdaniem Komitetu artykuł ten wprowadza zamęt co do kompetencji Komisji i Państw Członkowskich. Zasadniczo i bez wnikania w kontekst EKES uważa wyszczególnione w tym artykule działania za niezbędny składnik rozsądnej krajowej polityki energetycznej.

4.3 Nie jest całkowicie jasne, co kryje się za pojęciem „moce rezerwowe” w drugiej części artykułu 5 ust. 1. Artykuł ten powinien obejmować tylko krótkofalowe rezerwy techniczne, które są niezbędne dla niezawodności systemu.

4.4 Artykuł 6: Ciężko jest zrozumieć związek między inwestycjami w sieci przesyłowe i dystrybucyjne a zarządzaniem

poppytem, w szczególności w artykule 6 ust. 1. Jeśli chodzi o wymogi, o których mowa w artykule 6 ust. 2, to powinny one w miarę możliwości zostać uwzględnione przede wszystkim przy ustalaniu procedur dla taryf dostępu do sieci. Jak stwierdzono w już punkcie 3.7, w artykule 6 ust. 2 powinny zostać uwzględnione działania mające na celu wzajemne transgraniczne powiązania sieciowe.

4.5 Artykuł 7: Z powodów przedstawionych w punkcie 3.8 EKES odrzuca działania zaproponowane w tym artykule.

Bruksela, 28 października 2004 r.

*Przewodniczący*

*Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego*

Anne-Marie SIGMUND

---

ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Następujący tekst opinii sekcji został odrzucony na rzecz poprawek uchwalonych na sesji plenarnej, lecz otrzymał przynajmniej jedną czwartą oddanych głosów:

**Punkt 1.8, ostatnie zdanie:**

Częste zmiany stanu prawnego, a w szczególności przepisów prawnych, umożliwiających interwencję sfery publicznej na rynkach, nie służą niezbędnej stabilności ramowych warunków prawnych, a — wręcz przeciwnie — zwiększają ryzyko inwestycyjne, prowadzą do opóźniania się inwestycji i powodują wzrost cen.

Wynik:

78 głosów za usunięciem tego zdania, 67 przeciw i 9 głosów wstrzymujących się.

---