

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Krótkoterminowe interwencje na rynku energii i długoterminowe udoskonalenia struktury rynku energii elektrycznej – kierunek działania«”

(COM(2022) 236 final)

(2023/C 75/27)

Sprawozdawczyni: **Alena MASTANTUONO**

| | |
|---|---|
| Wniosek o konsultację | Komisja Europejska, 28.6.2022 |
| Podstawa prawna | Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego |
| Data przyjęcia przez sekcję | 4.10.2022 |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 26.10.2022 |
| Sesja plenarna nr | 573 |
| Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się) | 179/3/1 |

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest bardzo zaniepokojony rozwojem sytuacji na rynkach energii, dlatego z zadowoleniem przyjmuje to, że w komunikacie Komisji rozważa się krótkoterminowe interwencje na rynku energii i długoterminowe udoskonalenia struktury rynku energii elektrycznej. EKES podkreśla zatem konkluzję Komisji, że „[i]stnieją [...] obszary, w których konieczne jest dostosowanie struktury unijnego rynku energii elektrycznej w celu uwzględnienia przyszłego krajobrazu energetycznego i koszyka energetycznego, pojawiających się nowych technologii, zmian geopolitycznych oraz wniosków wyciągniętych z obecnego kryzysu. Takie dostosowania powinny się przyczynić do optymalizacji struktury rynku energii elektrycznej i sprawić, że będzie ona lepiej przystosowana do zapewniania opłacalnej dekarbonizacji sektora elektroenergetycznego i cen przystępnych dla odbiorców oraz zwiększania odporności na zmienność cen”.

1.2 Jako że sprawnie funkcjonujące rynki energii odgrywają zasadniczą rolę w realizacji wszystkich podstawowych celów zrównoważonego systemu energetycznego, tj. takich jak bezpieczeństwo dostaw, rozsądne koszty i ceny oraz neutralność klimatyczna, EKES sądzi również, że należy stworzyć i utrzymać odpowiednie warunki na przyszłość. Żadne przyszłe środki nie powinny podważać tych warunków wstępnych, a ponadto muszą umożliwiać działania na rzecz klimatu w perspektywie średnio- i długoterminowej.

1.3 EKES zwraca jednak zarazem uwagę, że obecny kryzys wywołany cenami energii ma negatywny wpływ na europejskie gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Niezwykle wysokie ceny energii podsycają inflację i niepewność gospodarczą. Dlatego EKES popiera przyjęte przez Komisję podejście, aby przedsięwziąć krótkoterminowe środki w celu zapewnienia przystępnych cen europejskim obywatelom i przedsiębiorstwom oraz zmniejszenia kosztów, włączając w to bezpośrednie wsparcie finansowe dla wrażliwych odbiorców energii oraz dla najbardziej dotkniętych kryzysem MŚP i sektora energochłonnego. Uważa jednak, że po tymczasowych interwencjach powinno nastąpić dostosowanie struktury rynku w obszarach, w których, jak stwierdza Komisja, konieczne jest dostosowanie struktury unijnego rynku energii elektrycznej.

EKES apeluje do decydentek i decydentów politycznych, aby zamiast opierać się na ciągłych rekompensatach, zachęcali obywateli do stawiania się prosumentami energii i do tworzenia lokalnych społeczności energetycznych oraz ich w tym wspierali i umożliwiali im to, pomagając im w ten sposób w osiągnięciu większej niezależności od wspólnych cen rynkowych. EKES wzywa państwa członkowskie i Komisję Europejską do udzielenia konsumentom znajdującym się w trudnej sytuacji pomocy za pośrednictwem specjalnych programów, tak aby stali się oni prosumentami.

1.4 Według EKES-u głównym problemem jest wysoka cena gazu ziemnego, toteż wszelkie środki działania zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym powinny zmierzać do wyeliminowania tej podstawowej przyczyny rosnących cen energii elektrycznej, do ułatwienia wzrostu produkcji i wykorzystania energii ze źródeł niekopalnych w stopniu odpowiadającym zapotrzebowaniu na energię. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjmuje działania po stronie popytu zaproponowane przez Komisję Europejską w dniu 14 września 2022 r. i wzywa do podjęcia wspólnych wysiłków przez gospodarstwa domowe, sektor publiczny i przedsiębiorstwa. Zmniejszenie popytu jest najprostszym sposobem na poradzenie sobie z rosnącymi rachunkami za energię i na obniżenie emisji. EKES wzywa również do większych inwestycji w szybsze przejście na neutralny dla klimatu system energetyczny korzystający ze źródeł niekopalnych.

1.5 EKES wskazuje, że wszelkie działania następcze muszą być poprzedzone wnikliwą debatą i analizą skutków. EKES pragnie uczestniczyć w tej debacie. Komisja i państwa członkowskie powinny unikać przedkładania krótkoterminowych propozycji, które zagrażałyby osiągnięciu podstawowych celów w zakresie zrównoważonego systemu energetycznego.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komunikat Komisji w sprawie krótkoterminowych interwencji na rynku energii i długoterminowych udoskonaleń struktury rynku energii elektrycznej opiera się na kilku niedawnych dokumentach, w których zajęto się szybkim wzrostem cen energii i obawami o bezpieczeństwo dostaw energii, wywołanymi rosyjską inwazją w Ukrainie. Jest on też nierozdzielnie związany z inicjatywami dotyczącymi transformacji energetycznej w kierunku neutralności klimatycznej. EKES podkreśla, że komunikat należy postrzegać w tym ogólnym kontekście, i odsyła do swoich wcześniejszych opinii na ten temat ⁽¹⁾.

2.2 Sprawnie funkcjonujące rynki energii odgrywają zasadniczą rolę w realizacji wszystkich podstawowych celów zrównoważonego systemu energetycznego, tj. takich jak bezpieczeństwo dostaw, przystępne koszty i ceny oraz neutralność klimatyczna. Biorąc pod uwagę, że wszystkie te cele są obecnie zagrożone, UE powinna skoncentrować się na środkach, które przynoszą korzyści pod względem całości celów i uwzględniają potrzeby europejskiego modelu gospodarczego i społecznego. EKES uważa zatem, że trzeba wrócić do podstaw i skupić się na tworzeniu skutecznych warunków dla lepiej zintegrowanych rynków energii.

2.3 Rynki energii są coraz silniej wzajemnie połączone wskutek integracji sektorowej, co pomaga obniżyć emisyjność systemu energetycznego w opłacalny sposób i przeciwdziałać rosnącej zmienności systemu energetycznego. Obecna struktura rynku ma motywować wszystkie podmioty do obniżenia emisyjności, które jest niezbędne, aby Europa weszła na ścieżkę do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Z drugiej strony ta struktura, w której ceny energii elektrycznej ustala się w oparciu o ranking cenowy, mocno odczuwa dziś ogromny wzrost cen gazu.

2.4 Rynek wewnętrzny ma kapitalne znaczenie dla zapewnienia przez UE efektywnej alokacji zasobów i dotyczy to również energii. Jednocześnie także rynki międzynarodowe, zwłaszcza za pośrednictwem rynków paliw, znacząco wpływają na system energetyczny UE. Ostatnie wydarzenia geopolityczne pokazały, że UE powinna dążyć do większej strategicznej autonomii w dziedzinie energii i surowców związanych z energią. Osiągnięcie celu, jakim jest zmniejszenie zależności UE od państw trzecich, na których nie można polegać, wymaga ściślejszej współpracy i uwydatnia współzależność między państwami członkowskimi. Wprawdzie UE powinna wykorzystać do maksimum własne dostępne zasoby i zdolności, jednak nie byłoby to realistyczne ani pożyteczne działanie w izolacji od rynków międzynarodowych. Należy za to zabiegać o cenną współpracę z wiarygodnymi partnerami.

2.5 Sprawnie działające rynki można zapewnić tylko dzięki spełnieniu zasadniczych warunków: EKES zaznacza, że odpowiednia infrastruktura energetyczna jest niezbędną podstawą każdego systemu energetycznego i przyczynia się do zapewnienia ogólnego funkcjonowania rynków energii, w tym dostępności i przystępności cenowej energii. Usunięcie przeszkód w przepływie energii jest więc kluczowym środkiem poprawy funkcjonowania rynków. Kolejnym ważnym czynnikiem funkcjonowania rynku są właściwe zasady rynkowe – określają one m.in. reguły konkurencji, zwiększając przejrzystość oraz tworząc i wzmacniając równe warunki działania.

2.6 Inwestycje w infrastrukturę energetyczną są nieuniknione, jeżeli systemy energetyczne i rynek energii mają rozwijać się i skutecznie reagować na bieżące tendencje, w tym takie jak elektryfikacja, wdrażanie rozwiązań energetycznych na poziomie lokalnym, cyfryzacja oraz wzrost produkcji i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Aby ułatwić te inwestycje, decydenci polityczni i właściwe organy muszą przyspieszyć procedury wydawania pozwoleń i procedury administracyjne, zapewniając też właściwe konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami. Oprócz połączeń przesyłowych i dystrybucyjnych nowoczesna i przyszłościowa infrastruktura musi również obejmować zdolność magazynowania energii elektrycznej, jak i systemy cyfrowe niezbędne do tego, by systemy energetyczne stały się inteligentne. Należy przy tym unikać efektów „lock-in” prowadzących do powstania aktywów osieroconych.

⁽¹⁾ Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 80; Dz.U.C 323 z 26.8.2022, s. 123; Dz.U. C 443 z 22.11.2022, s. 140.

2.7 EKES uważa za rozsądne, aby rozróżniać między środkami krótko- i długoterminowymi podczas poszukiwania rozwiązań i udoskonalień w obecnym stanie rzeczy. Należy dostrzec, że realizacja wielu środków, zwłaszcza dużych inwestycji, wymaga dłuższego czasu. W przypadku niektórych środków potrzeba więcej czasu, aby umożliwić ich właściwe planowanie, zapewnić ich wykonalność i zgodność z podstawowymi celami w zakresie energii, a także uniknąć krótkoterminowych środków, które w dłuższej perspektywie mogą przynieść efekty odwrotne do zamierzonych.

2.8 Myślenie długofalowe jest też potrzebne, jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii oraz gotowości na sytuacje wyjątkowe i zakłócenia na rynkach. Ukazuje to rolę działań prognostycznych w określaniu zagrożeń oraz torowaniu drogi do poprawy odporności i do przeciwdziałania zagrożeniom, m.in. za pomocą planów awaryjnych.

2.9 Ponadto EKES uważa, że do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw mogą się przyczyniać pewne formy mechanizmów zdolności wytwórczych, zwłaszcza w sytuacjach szczytowego zużycia, przy jednoczesnym unikaniu nadmiernych zakłóceń na rynku, zgodnie z zasadami projektowania określonymi w rozporządzeniu w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej.

2.10 EKES wzywa decydentów politycznych do stałego i konsekwentnego przestrzegania wszystkich podstawowych celów zrównoważonego systemu energetycznego, jednak apeluje również o skupienie się na podstawowych przyczynach problemów. Bez tego rodzaju podejścia istnieje duże ryzyko, że wobec poważnych symptomów kryzysowych będą stosowane środki, które są albo nieefektywne, albo – co gorsze – sprzeczne z podstawowymi celami. W takim przypadku decydentki i decydenci polityczni powinni zdecydowanie określić ramy czasowe tego rodzaju sytuacji nadzwyczajnej.

2.11 EKES podkreśla, że wszelkie środki, zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i UE, powinny opierać się na rzetelnych ustaleniach naukowych, solidnych dowodach i gruntownych ocenach skutków. W kwestii polityk i środków należy przeprowadzać szczegółowe konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, włączając w to społeczeństwo obywatelskie.

2.12 Ogólnie rzecz biorąc, rozwój rynków energii na czas po kryzysie powinien w coraz większym stopniu opierać się na innowacjach i konkurencji, a nie na dotacjach i barierach handlowych. Ponadto trzeba uznać, że w przypadku rynku energii UE interwencja w dowolnym miejscu może mieć wpływ na pozostałą część rynku. Dlatego środki przyjęte w państwach członkowskich muszą być odpowiednio ukierunkowane i tymczasowe, a spowodowane nimi zakłócenia rynku UE powinny być możliwie niewielkie.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Ewentualne interwencje na rynkach energii należy oceniać pod kątem podstawowych celów, aby dopilnować, że nie będą podważały integralności jednolitego rynku i równych warunków działania ani powodowały niepewności, która osłabia otoczenie inwestycyjne. Ponadto nie mogą zagrażać wysiłkom na rzecz dekarbonizacji i efektywności energetycznej.

3.2 Jest to surowy wymóg, gdyż każda interwencja na rynku energii mogłaby mieć negatywne skutki. W wielu przypadkach mogłyby to być zakłócenia rynku, koszty budżetowe, zakłócenia dostaw czy też negatywny wpływ na inwestycje lub na zachowania odbiorców. W związku z tym EKES podkreśla, że wszelkie interwencje muszą opierać się na dokładnej analizie ich skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych.

3.3 EKES jest zdania, że bezpośrednie wsparcie finansowe mające służyć łagodzeniu skutków wzrostu cen energii dla osób potrzebujących jest bez wątpienia najbardziej realistycznym wariantem jako środek nadzwyczajny w sytuacji kryzysowej. Ewentualne środki wsparcia mające łagodzić kryzys powinny jednak być tymczasowe i ukierunkowane na tych najbardziej dotkniętych kryzysem, niezależnie od tego, czy mowa tu o obywatelkach i obywatelach, MŚP, czy też branżach energochłonnych.

3.4 EKES apeluje do decydek i decydentów politycznych, aby zamiast opierać się na ciągłych rekompensatach, zachęcali obywateli do stawiania się prosumentami energii i do tworzenia lokalnych społeczności energetycznych oraz ich w tym wspierali i umożliwiali im to, pomagając im w ten sposób w osiągnięciu większej niezależności od wspólnych cen rynkowych. Większe wysiłki należałoby też skupić na ukierunkowywaniu i wspieraniu obywateli i małych przedsiębiorstw w ich działaniach w zakresie oszczędności energii i efektywności energetycznej, a także w reagowaniu na zmienną produkcję za pomocą elastycznego popytu. Jak dogłębnie przeanalizował EKES, szczególnie podatni na zagrożenia konsumenci, którzy najbardziej cierpią z powodu wysokich cen energii, mają najmniejsze szanse, a często w ogóle nie mają szans na to, by stać się prosumentami. Zarówno Komisja Europejska, jak i państwa członkowskie – na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – muszą zainicjować programy mające na celu pomoc konsumentom w pokonaniu różnych barier, z którymi się borykają (np. kampanie informacyjne i aktywizacyjne, środki finansowe, dostęp do kapitału, dostęp do powierzchni na ziemi i dachach dla założenia instalacji słonecznych i wiatrowych itp.).

3.5 W poprzedniej opinii ⁽²⁾ EKES zgodził się z konkluzjami niedawnego sprawozdania ACER ⁽³⁾, zgodnie z którymi w czasie kryzysów rynek energii elektrycznej dowiódł, że funkcjonuje dobrze, ponieważ udało się uniknąć ograniczeń w dostawie energii elektrycznej, a nawet przerw w jej dostawie na niektórych obszarach. Ocena ACER wskazuje również, że zmienność cen byłaby znacznie gorsza w każdym kraju, który podejmowałby działania w izolacji od innych. Komitet zdaje sobie jednak sprawę, że ceny gazu napędzają ceny energii, biorąc pod uwagę obecną strukturę rynku, w ramach której ranking cenowy determinuje ceny. Zwraca uwagę na wspólne wartości Unii w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z Protokołem nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, załączonym do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) ⁽⁴⁾.

3.6 Ogólniej rzecz biorąc, należy także dostrzec, że w ostatnich dziesięcioleciach wiele udało się osiągnąć w zakresie integracji rynków energii UE. Przyniosła ona wyraźne korzyści pod względem dostępności i przystępności cenowej energii, często traktowanych jako coś oczywistego. Bez współpracy i integracji rynków koszty zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii i ekologiczacji systemu energetycznego byłyby znacznie wyższe.

3.7 Ten pozytywny rozwój integracji rynku energii powinien być kontynuowany. Zainteresowanie łączeniem rynków energii elektrycznej ponad granicami krajowymi oraz korzyści płynące z takiego połączenia stają się coraz bardziej widoczne wraz z szerszym korzystaniem z odnawialnych źródeł energii. Wzrost połączeń wewnątrz krajowych i transgranicznych przyczynia się do bezpieczeństwa dostaw, ale również do wyrównywania się cen. W perspektywie krótkoterminowej może to być niekorzystne dla osób, które korzystają z niższych cen w całej gamie taryf, jednak w dłuższej perspektywie pomaga obniżyć i ustabilizować ceny.

3.8 Według oceny ACER obecną strukturę rynku warto by zachować. EKES zgadza się jednak z Komisją, że istnieją obszary, w których dostosowanie struktury unijnego rynku energii elektrycznej jest konieczne, aby można było osiągnąć cele UE w zakresie obniżenia emisyjności przy niższych kosztach, zapewnić bezpieczeństwo dostaw, w szczególności ze względu na wzrost produkcji i wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, oraz zagwarantować stabilność i przystępność cen.

3.9 EKES proponuje, by zbadać na przykład, czy istniejąca struktura rynku, w tym jej ramy regulacyjne, oferuje wystarczające zachęty do inwestowania w opcje elastyczności (takie jak magazynowanie, przesuwanie obciążeń i ekologiczny wodór). Nawet bez zmiany procedury oferowania cen, która wiązałaby się ze znacznym ryzykiem, istnieje wiele możliwości, które mogłyby zachęcać do stosowania technologii przyjaznych dla systemu, w tym system opłat sieciowych nagradzający wystarczające w danym momencie wytwarzanie energii elektrycznej i jej zużycie.

3.10 Ponadto EKES uważa, że konieczne jest niezwłoczne rozpoczęcie politycznej dyskusji na temat tego, jak w ramach przyszłej struktury rynku zapewnić inwestycje i refinansowanie zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w odległej przyszłości, gdy normą byłoby pokrywanie całego zapotrzebowania na energię elektryczną ze źródeł odnawialnych, a cena rynkowa mogłaby być regularnie zerowa, a nawet ujemna.

3.11 W debacie na temat wysokich cen energii elektrycznej bardzo jasno stwierdzono, że konieczne jest zastąpienie obecnych cen krańcowych innym rodzajem systemu, ponieważ gaz często znajduje się na krańcowej pozycji, determinując całość cen energii elektrycznej. W tym kontekście Komitet odsyła do oświadczenia przewodniczącej EKES-u i przewodniczącej Sekcji TEN EKES-u z 8 września 2022 r., według którego „EKES wzywa do podjęcia wspólnych działań na szczeblu europejskim w celu zapewnienia stabilności cen energii elektrycznej i pilnej reformy rynku energii, a zarazem apeluje o szybsze ukończenie jednolitego rynku i rozbudowę infrastruktury”.

3.12 Podwyżki cen były zasadniczo spowodowane nieoczekiwanymi czynnikami zewnętrznymi, takimi jak wojna, a w połączeniu z rankingiem cenowym sprawiły, że rynkowe ceny energii elektrycznej osiągnęły rekordowy poziom. Zważywszy, że podstawową przyczyną obecnych wysokich cen energii jest gaz, idealnym rozwiązaniem problemu byłoby ograniczenie zużycia gazu do minimum oraz zwiększenie produkcji i wykorzystania energii ze źródeł niekopalnych w stopniu odpowiadającym zapotrzebowaniu na energię.

3.13 Energia z paliw kopalnych też wpływa na ceny energii elektrycznej za pośrednictwem uprawnień do emisji, których cena znacznie wzrosła, choć nadal ma ograniczony wpływ w porównaniu z cenami gazu. Ponadto wysoką część ceny energii elektrycznej dla odbiorców stanowią rozmaite podatki.

⁽²⁾ Dz.U. C 443 z 22.11.2022, s. 140.

⁽³⁾ Końcowa ocena ACER dotycząca struktury hurtowego rynku energii elektrycznej UE.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 80.

3.14 Trzeba dokonać rozróżnienia między wstrząsami cenowymi spowodowanymi wyjątkowymi sytuacjami, takimi jak wojna, a bardziej regularnymi wahaniami cen. Wahania zależą od wielu czynników związanych z podażą energii i popytem na nią. Ze względu na ogromny wzrost produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł o zmiennej wydajności prawdopodobnie zwiększy się zmienność cen w systemie elektroenergetycznym. Rynek musi zatem wysyłać odpowiednie sygnały cenowe, aby zaspokoić potrzebę elastyczności.

3.15 EKES podkreśla, że pułapy cenowe lub inne interwencje na hurtowych rynkach energii są często niezbędne na przeciążonym obecnie rynku energii, ale mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo dostaw, otoczenie inwestycyjne i oszczędność energii. Jest przy tym świadomy, że rynkowe sygnały cenowe są potrzebne, aby zachęcić do inwestycji w produkcję energii, jednak cena stanowi również zachętę do oszczędzania energii i do efektywności energetycznej. Tymczasowa dobrze ukierunkowana rekompensata dla osób, które najbardziej ucierpiały z powodu wzrostu cen energii – czy to gospodarstw domowych, czy przedsiębiorstw – jest jednak potrzebna, aby złagodzić skutki gwałtownej wyżki cen energii.

3.16 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję zbadania przeglądu ram REMIT w celu ograniczenia ryzyka nadużyć na rynku poprzez poprawę przejrzystości rynku i jakości danych rynkowych. Aby uniknąć negatywnego wpływu na przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe i społeczeństwo, Komitet wzywa również do zbadania, jak można zaradzić ewentualnym nadużyciom na rynku i spekulacjom, które zakłócają proces ustalania cen gazu.

3.17 EKES zwraca uwagę, że krajowe plany w dziedzinie klimatu i energii muszą zostać poddane przeglądowi w nowych warunkach, aby można było zapewnić skoordynowaną reakcję na długoterminowe potrzeby w zakresie energii elektrycznej.

Bruksela, dnia 26 października 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
