

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności wykorzystania energii przez odbiorców końcowych oraz usług energetycznych

COM(2003) 739 final — 2003/0300 (COD)

(2005/C 120/21)

Dnia 23 stycznia 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 5 października 2004 r. Sprawozdawcą była Ulla Birgitta Sirkeinen.

Na 412 sesji plenarnej w dniach 27-28 października 2004 r. (posiedzenie z dn. 28 października 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 117 do 10, przy 14 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Polityka energetyczna UE w ciągu ostatnich lat koncentrowała się wokół trzech głównych zagadnień:

- tworzenie skutecznych otwartych rynków elektryczności i gazu,
- zapewnianie bezpieczeństwa dostaw energii,
- osiąganie rygorystycznych celów związanych z ochroną środowiska, a w szczególności ze zwalczaniem zmian klimatycznych.

Najważniejsze ustawodawstwo przyjęte w tych dziedzinach obejmuje poprawione dyrektywy w sprawie rynku gazu i elektryczności, które otwierają rynki dla odbiorców instytucjonalnych w połowie roku 2004 i dla wszystkich konsumentów w roku 2007. W 2001 roku, w sprawie bezpieczeństwa dostaw elektryczności wydana została Zielona Księga, która podkreślała zarządzanie popytem jako jedno z kluczowych działań zarówno dla bezpieczeństwa dostaw jak i zwalczania zmian klimatycznych.

1.2 Niezawodne dostawy energii za rozsądną cenę są ważnym warunkiem wzrostu gospodarczego i dobrobytu obywateli w Europie. Dlatego, EKES w swoich opiniach wspierał cele i stanowisko Komisji.

1.3 Komisja zaprezentowała projekt dyrektywy w sprawie efektywności wykorzystania energii przez odbiorców końcowych oraz usług energetycznych jako część pakietu propozycji odnoszących się do infrastruktury energetycznej i bezpieczeństwa dostaw. Komisja wykazuje, że w tym kontekście nie można zapominać o kwestii równowagi między popytem a popytem. Podłożem zwiększonego nacisku na sieci jest wzrost popytu, czemu zapobiec może właśnie zarządzanie popytem.

1.4 Efektywność wykorzystania energii przez odbiorców końcowych i oszczędzanie energii były przez długi czas uważane za bardzo istotny element rynku energetycznego. Mniejsze zużycie energii przynosi oszczędności finansowe oraz bezpośrednie przyczynia się zarówno do bezpieczeństwa dostaw, jak i do redukcji gazów cieplarnianych poprzez zmniejszanie potrzeb generowania i inwestowania w nową produkcję, przesył i dystrybucję.

1.5 Istnieje duży potencjał lepszej efektywności energetycznej. Komunikat odnosi się do analiz, w których na ogół wynika, że końcowe zużycie energii w UE mogłoby zostać zmniejszone przynajmniej o 20 %, i nie zmniejszyłoby to ani komfortu, ani nie przysporzyło żadnych dodatkowych kosztów. Potencjał efektywności zużycia energii elektrycznej jest na ogół niższy od tej wartości, jednak dla pozostałych form energii jest on wyższy.

1.6 W komunikacie towarzyszącym pakietowi energetycznemu, Komisja stwierdza, że dzięki zarządzaniu popytem, będziemy mogli wpłynąć na ograniczanie wzrostu zapotrzebowania na energię w przyszłości. Uważa się, że niektóre nowe inwestycje potrzebne są po prostu do odnowienia zakładów, które kończą swoją działalność. Komisja oczekuje, że wiele z tych inwestycji przyjmie formę odnawialnych źródeł energii oraz małych lokalnych źródeł kogeneracyjnych (elektrociepłowni).

1.6.1 Komitet nie może się zgodzić z tym opisem przyszłych trendów i potrzeb w sektorze energetycznym. W komunikacie dotyczącym bezpieczeństwa dostaw, oczekuje się dużo jaśniejszej i bardziej realistycznej informacji o przyszłych trendach i potencjale. Zwłaszcza kiedy dostępne są dokładniejsze dane ilościowe i scenariusze, łącznie z materiałem opracowanym przez samą Komisję. Nikomu nie służy unikanie jasnych i rzeczywistych informacji podstawowych, nawet jeśli dla wielu byłyby one niekorzystne.

1.6.2 Nawet ogólna kalkulacja może wskazać na ogromną skalę problemu i ilość dostępnych rozwiązań. Obecnie, zapotrzebowanie na energię wzrasta rocznie o 1-2 %. Cel UE, tj. zwiększenie produkcji elektryczności z odnawialnych źródeł energii, jest możliwe przy rocznym wzroście zapotrzebowania niższym niż 1 %. Zaproponowany pułap efektywności energetycznej obniżyłby roczny wzrost o 1 %. Odnawialne źródła energii i poprawa efektywności mogłyby zatem zrekompenzować wzrost zapotrzebowania, a dodatkowo zastąpić istniejące moce wytwórcze w mniej niż 1 % rocznie. Elektrownie funkcjonują przez 30-50 lat, co oznacza, że zastąpienia te teoretycznie powinny następować w średniorocznym tempie 3 %. Międzynarodowa Agencja Atomowa (IEA) zauważa potrzebę nowych elektrowni w UE o mocy ponad 200 000 MW w ciągu najbliższych 20 lat.

2. Propozycja Komisji

2.1 Celem propozycji Komisji jest zapewnienie, że każdego roku 1 % więcej energii, wcześniej wykorzystanej w każdym Państwie Członkowskim, będzie zaoszczędzony dzięki zwiększonej efektywności energetycznej. 1 % energii, który będzie zaoszczędzony, obliczono na podstawie średniego rocznego zużycia energii w Państwach Członkowskich w ostatnich pięciu latach. Doprowadzi to do oszczędności energii na poziomie 6 % w roku 2012. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy, Państwa Członkowskie będą zobowiązane do kontrolowania, czy ta ilość energii została zaoszczędzona każdego roku do roku 2012, oraz do sporządzania sprawozdań na ten temat. Wykorzystanie energii w Państwach Członkowskich może nadal wzrastać, jednak już nie w takim tempie, jak miałyby to miejsce bez zastosowania tych środków.

2.2 Projekt dyrektywy popiera działania mające na celu zwiększenie efektywności energetycznej i dąży do promowania rynku usług energetycznych, takich jak usługi oświetleniowe, grzewcze, wentylacyjne, dostawy ciepłej wody itp. Państwa Członkowskie byłyby zobowiązane do respektowania dwóch głównych celów związanych z oszczędnością energii oraz do zapewnienia, że dostawcy energii zaoferują usługi energetyczne na lata 2006-2012.

2.3 Pułap 1 % ogólnych oszczędności końcowego rocznego zużycia energii oznacza 1 % średniej ilości energii dystrybuowanej lub sprzedawanej klientom końcowym w ostatnich pięciu latach. Oszczędności te będą musiały być rejestrowane w poszczególnych sektorach: gospodarstwa domowe, rolnictwo, sektor handlowy i publiczny, transport oraz przemysł. Transport morski i powietrzny są wyłączone z powodów pomiarowych. Wyłącza się również energochłonne gałęzie przemysłu, które objęte są już dyrektywą dotyczącą handlu emisjami oraz dyrektywą dotyczącą Zintegrowanego Zapobiegania Zanieczyszczeniom i ich Kontroli (IPPC). Wszystkie rodzaje energii zostaną uwzględnione: od elektryczności i gazu ziemnego do usług ciepłowniczych i chłodzenia, paliw grzewczych, węgla i węgla brunatnego, produktów energetycznych rolnictwa i leśnictwa oraz paliw transportowych.

2.4 Pułap sektorowy ustanowiony jest dla sektorów publicznych Państw Członkowskich, które muszą zaoszczędzić 1,5 % energii rocznie, przede wszystkim dzięki zamówieniom publicznym sprzyjającym efektywności energetycznej. Oszczędności te przyczynią się do ogólnego rocznego celu oszczędności w wysokości 1 %.

2.5 Dostawcy energii zostaną zobowiązani do zaoferowania usług energetycznych. Dystrybutorzy energii i/lub przedsiębiorstwa zajmujące się detaliczną dostawą będą musiały włączyć usługi energetyczne w swoją działalność dystrybucji i sprzedaży energii, dopóki usługi te nie obejmą 5 % odbiorców. Jako alternatywę proponowane będą audyty energetyczne.

2.6 Nowa metoda obliczania pozwala na uwzględnienie działań podjętych wcześniej. Państwa Członkowskie mogą dokonywać pomiaru i weryfikacji wpływu istniejących już usług energetycznych i działań dążących do efektywności, które nie zostały wprowadzone przed 1991 r. Można również uwzględnić podatki od energii oraz kampanie informacyjne dotyczące oszczędności energii, jeżeli tylko są możliwe do wyliczenia i zweryfikowania.

2.7 Państwa Członkowskie zdecydują, których sektorów powinno to dotyczyć i w jakiej skali każdy z nich powinien przyczynić się do osiągnięcia krajowego celu oszczędności, jednakże wszystkim odbiorcom uprawnionym należy zaoferować jakąś formę usług energetycznych, program lub działania efektywności energetycznej.

2.8 Oszczędności zostaną obliczone jako kwota zmierzonych lub oszacowanych redukcji zużycia energii przez odbiorców końcowych, które wynikają z wprowadzenia usług energetycznych, programów efektywności energetycznej i innych uprawnionych działań. Państwa Członkowskie będą składać regularne sprawozdania z postępów w osiąganiu ustalonych celów. Przykłady uprawnionych usług energetycznych i wytycznych efektywności energetycznej, niezbędnych do dokonywania pomiarów i weryfikacji oszczędności energetycznych, przedstawione są w propozycji.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES już kilkakrotnie podkreślał znaczenie oszczędzania energii i ulepszonej efektywności energetycznej przez odbiorców końcowych dla osiągnięcia celu zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza dla zwalczania zmian klimatycznych. EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji, by poważnie skoncentrować się na tym zagadnieniu i zdecydowanie popiera cel efektywności energetycznej oraz niektóre wnioski w projekcie dyrektywy, jednak proponuje również własne poprawki.

3.2 W wielu Państwach Członkowskich zostały podjęte działania w tym zakresie i obecnie istnieje szeroka gama środków polityki energetycznej, praktycznych wyników i doświadczeń. Prawdopodobnie najbardziej rozpowszechnioną formą działalności w tej dziedzinie, co widać również na niektórych przykładach sektorowych na skalę UE, jest działalność dobrowolna odbywająca się w formie niezorganizowanej lub w oparciu o porozumienia.

3.3 Na szczeblu UE istnieją wymogi dotyczące oznaczania artykułów gospodarstwa domowego i innych oraz dyrektywa w sprawie zużycia energii w budynkach. Inne regulacje, takie jak dyrektywa w sprawie projektów urządzeń wykorzystujących energię, są nadal przygotowywane. Wiele innych polityk UE również popiera energooszczędność, co widać na przykładzie dyrektywy IPPC⁽¹⁾ i dyrektyw dotyczących podatków od energii. Niestety, polityki te zawierają działania, które znacznie zwiększają koszt energii. Uznaje się zatem, że wspierają one oszczędzanie energii, jednak wady wynikające z wyższych kosztów dla gospodarstw domowych oraz z obniżonej konkurencyjności przemysłu, przewyższają pozytywne skutki.

3.4 Działania mające na celu poprawę efektywności energetycznej różnią się od siebie ze względu na różne uwarunkowania lokalne i podjęte do tej pory działania. Skutki tych działań w odniesieniu do rynku wewnętrznego wydają się być ograniczone. W tym świetle ważne jest, by zgodnie z zasadą subsydiarności, dodatkowe działania na poziomie UE oferowały rzeczywistą wartość dodaną.

3.5 W swojej propozycji Komisja próbuje uwzględnić różnice i różnorodność działań. Jednak ze względu na istniejące przepisy krajowe i unijne, a zwłaszcza działania dobrowolne, zdaniem EKES, propozycja wymaga kilku modyfikacji w celu osiągnięcia optymalnej wartości dodanej w istniejących działaniach. Powinno się również określić spójność z innymi istotnymi wymogami, na przykład tymi, które zostały określone w dyrektywie w sprawie budownictwa.

3.6 Potencjał lepszej efektywności energetycznej został poddany wielu analizom. EKES w ogromnym stopniu zgadza się z Komisją w odniesieniu do prezentowanych liczb. Potencjał ten jest znaczny, ale należy spojrzeć na niego krytycznie uwzględniając realia ekonomiczne. Rentowność inwestycji przeznaczonych na efektywność została obliczona na podstawie porównania okresu zwrotu inwestycji, w stosunku do czasu jej trwania, co w praktyce często nie jest skuteczne. Na przykład, jeżeli dodatkowy koszt bardziej efektywnego systemu ogrzewania w domu jednorodzinnym ma okres zwrotu równy okresowi życia tego urządzenia, czyli dziesiątki lat, to jego potencjalny nabywca raczej nie uzna go za rentowną inwestycję. Podobnie, w małej firmie o ograniczonym budżecie na inwestycje wymiana wciąż działającej maszyny na urządzenie bardziej energooszczędne nie będzie miała pierwszeństwa nad przedsięwzięciem, które zwiększy ogólną produkcję i obrót.

(1) Zintegrowane Zapobieganie Zanieczyszczeniom i ich Kontrola

3.7 W świetle tego, określony w dyrektywie cel wzrostu efektywności energetycznej o 1 % rocznie jest bardzo ambitny, ale możliwy do osiągnięcia. Pułap 1,5 % w sektorze publicznym, który odnosi się głównie do zużycia energii w budynkach, może być bardzo kosztowny i trudny do osiągnięcia w niektórych Państwach Członkowskich w zaproponowanych ramach czasowych.

3.8 Głównym argumentem za ustanowieniem pułapu obowiązkowego jest jego silna rola motywacyjna. Istnieje jednak wiele argumentów przeciwko ustalaniu wiążącego pułapu.

3.8.1 Ze względu na różnice w minionych i obecnych działaniach jeden pułap oznaczałby różne koszty dla odbiorców energii w różnych Państwach Członkowskich. Pułapy ustalane indywidualnie dla poszczególnych Państw Członkowskich nie są możliwe do ustalenia ze względu na brak informacji, które można by porównać i użyć jako bazy obliczeniowej.

3.8.2 Kolejnym argumentem jest to, że ustalony pułap byłby postrzegany jako „kij”, a nie jako „marchewka”, co byłoby niewłaściwą informacją. Możliwości i korzyści wynikające z poprawy efektywności energetycznej powinny być przekazywane w sposób pozytywny i motywujący.

3.8.3 Baza danych dotycząca obecnego zużycia energii, efektywności energetycznej oraz skutków obecnych działań jest bardzo uboga w wielu Państwach Członkowskich. Metody obliczania oszczędności przedstawione w projekcie dyrektywy nie są wystarczająco dobrze określone. Elastyczność w tym zakresie może stanowić zaletę, jednak rezultaty są porównywalne i wiarygodne w stosunku do zamierzonego celu tylko wówczas, gdy zarówno dane bazowe, jak i metody obliczeniowe są wiarygodne i porównywalne.

3.8.4 EKES obawia się również, że suboptymalizacja, w tym przypadku efektywności energetycznej poprzez ustanawianie wiążących celów, nie służy dobrze optymalizacji celów ogólnych, takich jak całościowa efektywność gospodarki czy redukcja emisji gazów cieplarnianych w optymalny sposób.

3.9 Z wyżej wymienionych powodów, EKES nie popiera ustanawiania wiążącego pułapu oszczędności energii dla Państw Członkowskich. Minimalnym wymogiem, po którego spełnieniu będzie można ustanowić pułap, jest określenie w pełni zadawalających i wykonalnych metod obliczeniowych.

3.9.1 Zamiast ustanawiania optymalnych dla poszczególnych państw i wiążących pułapów, EKES proponuje, by Państwa Członkowskie były zobowiązane do stworzenia nowych bądź też zaktualizowania istniejących programów efektywności energetycznej, wraz z mechanizmami kontrolnymi. Zamierzone cele 1 % i 1,5 % dla sektora publicznego powinny dać się zastosować w przeciętnym Państwie Członkowskim.

3.10 Państwa Członkowskie muszą mieć swobodę podejmowania decyzji dotyczących celów i działań w różnych sektorach i rodzajach energii. Istotne jest jednak, by uwzględnić i włączyć wszystkie sektory i rodzaje energii stosownie do ich potencjału.

3.11 Postanowienia zawarte w projekcie dyrektywy dotyczące dokumentacji, weryfikacji i monitoringu (art. 4.5) oznaczają nakłady pracy, które mogą nie być proporcjonalne w stosunku do oczekiwanych korzyści. Rzetelność oceny tej pracy jest wątpliwa, ponieważ trudno jest jednoznacznie powiązać konkretny rodzaj działania z daną ilością zaoszczędzonej energii. Potrzebna jest metoda prostsza, bardziej jednoznaczna i niezawodna.

3.12 Te same rezultaty, do których zmierzają te działania obowiązkowe, osiągnąć można dzięki rozwiązywaniu podstawowych problemów informacyjnych i finansowych w bardziej bezpośredni sposób. Działania w tym kierunku określone są postanowieniami art. 8, dotyczącego ustanawiania właściwych systemów kwalifikacji, akredytacji i/lub certyfikacji usług energetycznych. Postanowienia te powinny być rozwijane i poszerzane. Należy rozwijać bardziej innowacyjne metody finansowania, takie jak niskooprocentowane pożyczki, które mogłyby stanowić pomoc w przypadkach długiego okresu zwrotu inwestycji, jak w przykładzie opisanym w punkcie 3.6.

3.13 Przewidziane powinny być również środki mające na celu wsparcie i rozwój istniejących i odnoszących skutek działań dobrowolnych. Zgodnie z art. 12, przykładami działań, które przynoszą dobre rezultaty i powinny być promowane przez Komisję, są: informacja na temat audytów energetycznych i ich dostępność, opracowanie audytów energetycznych dla małych i średnich przedsiębiorstw lub konkretnych typów działalności oraz wspieranie kształcenia ludzi tak, by mogli spełniać rolę zarządców energii.

3.14 Zamiast zajmować się szeroko zakrojoną sprawozdawczością, Komisja mogłaby wesprzeć Państwa Członkowskie w ich staraniach osiągnięcia lepszej efektywności energetycznej, pomagając im stworzyć lepszą bazę informacyjną, zarówno w Państwach Członkowskich, jak i na użytek własny. Należałoby również sporządzić dogłębną analizę barier, które obecnie stoją na przeszkodzie większej efektywności energetycznej. Komisja mogłaby także promować współpracę i wymianę dobrych praktyk pomiędzy Państwami Członkowskimi.

3.15 Taka propozycja, wpływająca na rynki i koszty dla użytkowników, powinna zostać poddana należytej ocenie oddziaływania. Ponieważ ocena taka nie została dokonana na etapie przygotowawczym, EKES wzywa do niezwłocznego wykonania takiej oceny, zanim zostaną podjęte decyzje w Radzie i Parlamencie.

3.16 Komisja przedstawia propozycję wprowadzenia na późniejszym etapie systemu tzw. białych certyfikatów. Taki system mógłby funkcjonować wyłącznie, jeżeli wprowadzone zostałyby wiążące zobowiązania do oszczędzania energii lub osiągnięcia efektywności energetycznej. EKES nie popiera wprowadzania wiążących zobowiązań dla osiągnięcia tego celu, i dlatego nie może również poprzeć wprowadzenia białych certyfikatów. Ponadto, funkcjonowanie zarówno handlu emisjami i handlu zielonymi certyfikatami powinno być dokładnie monitorowane i ocenione, zanim pojawią się jakiegokolwiek projekty nowych planów działań na już wystarczająco skomplikowanym rynku energii.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W artykule 3, tj. w definicjach, pojęcie usług energetycznych powinno być określone bardziej jednoznacznie. Należy również ponownie przemyśleć próg 50 GWh w definicji „małych dystrybutorów i przedsiębiorstw zajmujących się detaliczną sprzedażą energii”, gdyż z praktycznego punktu widzenia może on być zbyt niski.

4.2 Artykuł 4 powinien zostać poprawiony zgodnie z Uwagami Ogólnymi niniejszej opinii.

4.3 Artykuł 6 lit. a) i 10 lit. b): Pożądana jest coraz większa ilość usług energetycznych. EKES jednakże nie zgadza się ze zdaniem Komisji na ten temat, że usługi te powinny być świadczone wyłącznie przez dystrybutorów energii i przedsiębiorstwa zajmujące się sprzedażą detaliczną energii, oraz że ich koszt powinien być zawarty w cenach dystrybucji i sprzedaży, dopóki nie nastąpi pewna penetracja rynku. Już teraz usługi energetyczne świadczone są także przez przedsiębiorstwa innego rodzaju, takie jak przedsiębiorstwa konserwatorskie, konsultanci i dostawcy usług energetycznych (Energy service companies- ESCO) — a rynek tych usług musi być otwarty dla każdego na równych zasadach. Propozycja zaoferowania nieodpłatnie usług 5 % odbiorców kosztem wszystkich odbiorców jest niesprawiedliwa wobec konsumentów oraz dyskryminuje innych dostawców.

4.4 W art. 7 należy sprecyzować pojęcie „odbiorcy uprawnionego”.

4.5 Art. 10 lit. a): Trudno jest stwierdzić, jak należy ustalić taryfy przesyłu energii, by promowały efektywność energetyczną. Trudno jest również zrozumieć odnośne mechanizmy przykładów przytoczonych w tym ustępie.

4.6 Wymogi pomiarowe, o których mowa w art. 13, mogą okazać się bardzo kosztowne, a koszty te ostatecznie zawsze będzie ponosił odbiorca. Należy zatem z rozwagą podchodzić do działań dotyczących ewidencji zużycia energii.

Bruksela, 28 października 2004 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND